

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le 5 Novembre 1907, à 3 heures de l'après-midi

PAR

HIPPOLYTE BLANC

PRÉSIDENT : M. JAY.

SUFFRAGANTS : MM. BERTHÉLEMY ;
HITIER.

MOULINS

IMPRIMERIE V^{UE} F. CHARMEIL, 32, RUE DE REFEMBRE

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Thèse pour le Doctorat

**Les Conditions d'application de la Loi
du 14 Juillet 1905 sur l'Assistance aux
Vieillards, aux Infirmes et aux Incurables.**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux idées émises dans les Thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le 5 Novembre 1907, à 3 heures de l'après-midi

PAR

HIPPOLYTE BLANC

PRÉSIDENT : M. JAY.

SUFFRAGANTS : MM. BERTHÉLEMY ;
HITIER.

MOULINS

IMPRIMERIE V^{ie} F. CHARMEIL, 32, RUE DE REFEMBRE

1907



INTRODUCTION

« *L'Indigence, c'est-à-dire la privation pour certaines personnes des choses nécessaires à la vie est un fait social universel.* »

Son existence semble obéir à une loi nettement déterminée, dont les caractères sont différents suivant le milieu des civilisations dans lesquelles elle évolue.

A l'égard de l'individu, il y a lieu d'établir une distinction entre la pauvreté simple et la misère.

La première n'atteint pas l'énergie morale, ceux qui en souffrent semblent traverser accidentellement l'indigence plutôt qu'ils n'y tombent ; la seconde traîne à sa suite non seulement le dénuement, la privation des choses les plus indispensables à l'existence, mais encore une dépression, souvent une certaine dégradation morale et l'abandon de soi-même au malheureux sort qui vous étreint.

L'extension de l'indigence semble être en rapport direct avec le développement du régime du travail libre et de la propriété individuelle.

L'histoire, en effet, nous montre sous le régime patriarcal une absence générale de bien-être, mais

aussi de misère ; car, dans les sociétés de l'antiquité qui pratiquaient l'esclavage, le maître avait à pourvoir aux besoins de l'esclave et il était intéressé à le conserver dans l'état de production le plus rémunérateur. Si le fait de la misère individuelle n'y était point absolument inconnu, il ne provenait que de la négligence d'un intérêt ou de la violation d'un devoir d'assistance directe à l'égard des esclaves devenus infirmes ou parvenus à la vieillesse.

Au Moyen-Age, la misère collective est endiguée par la dépendance servile dont la contre partie procure un patronage légal et des possessions foncières. Les corporations et les institutions de l'Eglise ne laissent sans protection efficace contre la misère que des gens sans aveu, vivant de rapine ou d'aumône, qu'on ne cherche pas à secourir, mais qu'on poursuit et contre lesquels on sévit avec la plus grande rigueur.

Dans notre société actuelle l'état d'indigence est devenu beaucoup plus fréquent. La cause en est simple :

« Chacun est livré à soi-même, soumis à la loi de la
« responsabilité personnelle, obligé de subvenir entiè-
« rement à ses besoins par le travail. L'être faible,
« incapable, imprévoyant, vicieux ou simplement mal-
« heureux, qui n'a d'autres moyens de vivre que le
« salaire, risque fort de tomber dans l'indigence.
« Comme il y a concurrence entre ceux qui offrent
« leurs services, la préférence est donnée aux ouvriers
« dont le travail est le plus productif, à l'exclusion des
« autres. En outre, la maladie et le chômage ayant
« pour effet de rompre l'équilibre du budget des sala-
« riés les mettent hors la loi commune. »

La communauté de biens supprime, au contraire, la misère de toute une partie de la population, c'est là un phénomène d'économie sociale mis en lumière par les études de Le Play, pour les peuples de l'Europe orientale chez lesquels subsistent d'importantes richesses communes et M. Doyle, dans un rapport officiel sur « les lois des pauvres en Europe », remarque qu'en Russie il est rare de rencontrer, en dehors des villes, des cas de misère absolue, ce qu'il explique par l'existence communale du Mir.

Au milieu de l'évolution de la Société économique dans nos sociétés modernes où les industries ont pris un si grand développement, est apparue une maladie sociale, nouvelle par ses causes, son développement et ses effets, on a dû, pour la désigner, avoir recours à une expression nouvelle : Le Paupérisme.

Le Paupérisme a ses signes propres qui le distinguent des autres états de la misère. Son armée se compose, en général, non pas de gens sans aveu, de mendiants, de déclassés incapables de revenir à une existence normale, mais bien de travailleurs qui, pour certaines raisons, ne peuvent plus faire face, en totalité ou en partie, aux charges qui leur incombent. Ce n'est plus la pauvreté, état accidentel, momentané, guérissable, mais bien la misère acceptée, permanente, s'élargissant à chaque génération et dont les conséquences lointaines sont le déclin des forces physiques, les maladies d'épuisement, la dégénérescence de la race ; son exemple est contagieux, aussi a-t-on pu le définir : « L'Epidémie de la misère ».

Ainsi donc, comme le dit si justement M. Courcelle-Seneuil : « Toute société, comme une armée en marche,

« a ses trainards et le dilemne se pose ou de les laisser succomber et de les soutenir et de les secourir ».

Ecartons d'un mot la doctrine spécieuse, mais inadmissible, du fatalisme de la misère. La règle des théories de Maltus, de Darwin et de Spincer conduit à cette conclusion que, sous la dure loi de la concurrence, la misère agit providentiellement comme moyen de sélection et que, dès lors, il ne faut pas essayer de contrarier son œuvre.

Si cette doctrine allait jusqu'à contester le devoir moral de l'Assistance envers les malades, les infirmes et tous les individus isolés qui souffrent d'une indigence imméritée, elle se heurterait à tous les instincts généreux de la nature humaine et susciterait dans les intelligences et dans les cœurs un sentiment de réprobation contre son injuste brutalité.

Mais à côté de cette négation fataliste du devoir d'assistance par la société, deux autres motifs ont permis à certains économistes de nier la nécessité et l'efficacité de l'Assistance :

« La nature, disent-ils, peut et doit être conjurée
« par la prévoyance, et (c'est là leur seconde critique)
« le soulagement que l'Assistance apporte ne guérit
« pas le mal, mais l'entretient et le développe. »

Il est, en effet, très désirable que la prévoyance cherche et parvienne de plus en plus à conjurer les principaux des risques individuels : maladies, accidents, chômages, etc. Il importe, malgré l'exiguïté des ressources souvent infimes du salaire, d'apprendre, peut-être même d'imposer à l'ouvrier l'épargne dont les

ressources viendront à son aide dans les jours de détresse. Il faut de plus en plus aider et encourager le développement des œuvres sociales d'assurance, de prévoyance et de mutualité. Mais cependant, malgré tout, n'existe-t-il point certaines calamités générales et imprévues, devant lesquelles toute prévision se trouve désarmée et impuissante : inondations, incendies, chômages prolongés, intempéries.

Même en présence de ces calamités, l'énergie individuelle, l'économie, l'esprit d'ordre sans doute ne sont pas complètement impuissants soit pour conjurer, soit pour réparer le mal, mais on ne saurait prétendre sérieusement qu'ils puissent tout. Enfin, est-il bien raisonnable de prêcher l'épargne à ceux qui ne gagnent souvent pas même de quoi vivre ?

Mais, dit-on, « l'Assistance fait des pauvres ». En procurant à l'individu les choses nécessaires à sa subsistance et à son entretien, on détruit en lui l'amour du travail, l'initiative individuelle, le sentiment de ses devoirs et de sa dignité.

L'argument serait sans réplique si l'Assistance devait uniquement consister en une distribution aveugle de secours pécuniaires, de fournitures, de denrées ou vêtements. Outre qu'elle a le droit et le devoir de s'éclairer sur l'état véritable de nécessité physique et morale de ceux qu'elle secourt, l'Assistance peut se donner par le travail, et à ceux qui seraient tentés de compter uniquement sur la charité, prodiguer une assistance morale qui ait pour effet de redresser et réveiller la conscience, raviver les affections de famille, encourager les habitudes d'ordre et dissiper les ténèbres

de l'ignorance ; en un mot, il faut combattre la contagion du paupérisme.

Mais y a-t-il un droit réel à l'Assistance ?

Les communistes l'affirment, en proclamant le droit à l'existence. Imposer à une Société l'obligation stricte et rigoureuse de procurer à tout indigent ce qui lui manque, c'est conférer à celui-ci le droit d'exiger l'acquiescement de cette dette.

Cette doctrine nous paraît inacceptable.

Nul ne peut nier, en effet, un droit d'examen et d'appréciation à l'autorité chargée de faire une dispensation et nul ne peut dire qu'on a violé son droit parce qu'on lui a refusé une chose réclamée par lui quand ce refus est justifié par des raisons d'indignité ou d'opportunité : Ex ressources suffisantes, misères plus urgentes à soulager.

D'ailleurs, en cette matière comme en toutes autres, le droit à l'Assistance ne peut se concevoir en dehors d'un contrat et c'est de ce principe que se sont inspirées la plupart des législations pour établir un droit à l'Assistance, résultant des lois sur les assurances obligatoires.

Mais si l'Assistance ne peut être considérée comme un droit strict pour l'individu, ne doit-elle point, tout au moins, être considérée comme un devoir impérieux pour une Société ?

Ici, nous n'hésitons pas à répondre par l'affirmative.

Si la conclusion paraît certaine, toutefois on n'est guère d'accord sur le fondement à lui donner.

Le système qui nous paraît le plus rationnel part de cette idée que l'Etat est une personne morale ayant des obligations analogues à celles de l'individu.

Une Société a des droits sur tous ses membres, elle a aussi des devoirs envers eux. Elle doit aide et assistance à ceux qui, par l'injustice aveugle du sort, par des circonstances indépendantes de leur volonté ou des prévisions ordinaires ne peuvent faire face aux obligations impérieuses qui leur incombent.

Le législateur de 1850 a pourtant refusé avec M. Thiers de sanctionner cette vérité par une obligation légale. « Si, disait ce dernier à l'Assemblée législative, l'individu a des vertus, la Société ne peut-elle pas en avoir ? La réponse suivant nous n'est pas douteuse. Il ne faut pas voir dans l'Etat un être froid, insensible, sans cœur. La collection des membres composant la nation, de même qu'elle peut être intelligente, courageuse, polie pourra être humaine, bienfaisante aussi bien que les individus eux-mêmes ».

Mais, selon lui, ce n'est là qu'une obligation morale qui s'impose à la conscience de l'Etat, qu'il peut accomplir ou ne pas accomplir.

Pourquoi cette restriction et qu'est-ce, en vérité que cette liberté de se soustraire au devoir, alors que ce devoir est nettement imposé par la solidarité humaine ?

Regrettons donc que, par un respect exagéré de la liberté, le législateur de 1850 n'ait pas voulu admettre avec Laroche foucauld que le devoir d'Assistance, étant commun à la Société et aux Membres qui la composent, ne peut être rempli que « lorsque le Service des

« secours est regardé comme Service d'intérêt général
« et de mettre au rang des obligations les plus sacrées,
« l'Assistance des pauvres. » Car il est inexact de
prétendre que l'obligation imposée d'une contribution
pour l'Assistance, soit une violation de la propriété ;
l'objection en effet prouverait trop et vaudrait contre
toute espèce d'impôt.

L'Assistance légale en faveur des enfants, des fous,
des vieillards, des êtres non responsables ou de ceux
que la maladie, les infirmités, l'âge placent temporairement ou pour toujours dans l'impossibilité de pourvoir aux besoins de l'existence, pour ceux-là le devoir de la Société n'est pas équivoque, il est certain. Une taxe ne deviendrait injuste et illégitime que si elle était établie en faveur de ceux qui ne veulent pas travailler, le pouvant faire, ou en faveur de ceux qui se rendent *indignes* par leur paresse ou leur inconduite, car se serait là une subvention donnée à la lâcheté et au vice.

Nous devons donc nous féliciter de ce que le législateur rebelle depuis la mémorable discussion de 1850 au principe légal de l'Assistance obligatoire et dont la charge ne figurait que parmi les dépenses facultatives des départements et des communes, plus humain, plus logique et plus juste, ait enfin inscrit dans des lois récentes et plus spécialement dans celle qui fait l'objet de ce travail, le principe de l'Assistance légale et obligatoire.



EXPOSÉ SOMMAIRE DE LA LOI

La loi du 14 juillet 1905, organise l'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables privés de ressources, et cette Assistance est en principe obligatoire.

Le titre I de cette loi, s'occupe de l'organisation de l'Assistance.

D'après les prévisions de la loi, trois catégories de personnes ont droit aux bénéfices de ses dispositions :

1^o Les personnes parvenues à un âge où le travail devient impossible (vieillesse) ;

2^o Les personnes atteintes d'infirmité suffisamment grave pour ne pouvoir plus se livrer au travail (infirmité) ;

3^o Celles, qui, par suite d'une maladie incurable ne peuvent, de même, assurer leur existence par le travail (maladie incurable).

Et ces mêmes catégories de personnes sont admises au bénéfice de la loi, alors même que le travail leur est encore possible, si ce travail est, à raison de leur état, insuffisamment rémunérateur.

Et, dominant ces distinctions par catégories, il y a lieu d'ajouter, pour l'obtention du droit à l'Assistance,

que seuls y pourront prétendre les Français privés de ressources.

Enfin, dernière condition, il faut que la situation du postulant soit permanente et définitive.

Après avoir décidé quels seraient les bénéficiaires de la loi, le texte indique les collectivités qui seront chargées du service de l'Assistance.

En première ligne, la Commune où l'assisté a son domicile de secours, à défaut, le Département, en dernier lieu, l'Etat.

Ce domicile de secours, qui est un des éléments essentiels de la loi, est déterminé par la loi du 15 juillet 1893 qui, dans son article 6, dispose que le domicile de secours s'acquiert : 1° par une résidence habituelle de un an dans une commune, postérieurement à la majorité ou l'émancipation ; 2° par la filiation, l'enfant ayant le même domicile de secours que son père, ou à défaut que sa mère ; 3° par le mariage ; la femme acquiert par le mariage le domicile de secours de son mari.

Dans tous les autres cas, le domicile de secours est le lieu de la naissance jusqu'à la majorité ou l'émancipation.

L'article 7 indique que ce domicile de secours se perd : 1° par une absence ininterrompue d'un an ; 2° par l'acquisition d'un autre domicile de secours.

La loi de 1905 modifie ces deux articles, en ce qu'elle porte le délai pour l'acquisition ou la perte du domicile de secours à cinq ans ; enfin, en décidant qu'à partir de 65 ans, nul ne peut acquérir ou perdre son domicile de secours. En outre, elle indique que les

enfants assistés, infirmes ou incurables, parvenus à leur majorité, auront leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartaient jusqu'à ce qu'ils aient acquis un nouveau domicile de secours.

Il y a lieu de remarquer que le domicile de secours ne peut plus être modifié, dès que l'assisté en a bénéficié. C'est du moins ce qu'a décidé le Conseil d'Etat par un arrêt du 24 mars 1899.

Dans le cas où la charge de l'Assistance aurait été indûment supportée par une commune, un département ou l'Etat, la loi autorise la collectivité à répéter pendant un délai de cinq ans contre le véritable débiteur reconnu, les sommes par elle versées jusqu'à concurrence d'une année de secours.

Enfin, les mêmes collectivités peuvent toujours exercer leurs recours contre l'assisté lui-même, au cas où il serait reconnu, postérieurement, qu'il possède des ressources suffisantes, ou même s'il lui en est survenu de nouvelles, soit contre les membres de la famille, tenus de l'obligation d'assistance, et en général, contre toutes personnes et sociétés tenues de cette même obligation, avec cette limitation, toutefois, que ce recours ne pourra s'exercer que jusqu'à concurrence de cinq années de secours.

Un dernier article du titre I remet au Conseil général le soin d'organiser dans chaque département le service d'Assistance, au refus du Conseil général de prendre les dispositions nécessaires ou à raison d'un vice de sa délibération, il pourra être pourvu à l'organisation du service par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

La loi, dans son titre II, détermine les conditions d'admission à l'Assistance.

La première opération consiste dans l'établissement un mois avant la première session du Conseil municipal, par le Bureau d'assistance communal, de la liste des vieillards infirmes et incurables qui, remplissant les conditions prescrites par l'article 1^{er} *auront fait une demande écrite* pour l'obtention du bénéfice de la loi, copie de cette liste est adressée au Conseil municipal et au Préfet.

Le bureau fait en même temps connaître ses propositions pour le mode d'assistance qu'il y aura lieu de choisir pour chacun des candidats et le taux de l'allocation.

Cette liste doit être révisée avant chaque session du Conseil municipal et au besoin dans l'année. Si le Bureau d'assistance communal refuse ou néglige de dresser cette liste, il y est procédé d'office par le Conseil municipal.

Puis le Conseil municipal, saisi à son tour, prononce en réunion privée sur l'admission ou le rejet des demandes en fixant en même temps le mode d'assistance.

La liste ainsi arrêtée est déposée au secrétariat de la mairie et l'avis de ce dépôt est affiché, en même temps que la copie en est adressée au Préfet ; c'est de cette date que court le délai de 20 jours imparti à peine de forclusion pour les réclamations.

Ce droit de réclamation est réservé aux postulants et en outre à tout habitant et contribuable de la commune, ainsi qu'au Préfet ou au Sous-Préfet.

La réclamation dispensée de timbre n'est point soumise à l'observation de formes sacramentelles.

Les mêmes voies de recours sont admises non seulement contre l'inscription ou la non-inscription, mais même à raison du taux de l'allocation (art. 10).

Une commission cantonale est chargée de prononcer sur les réclamations, elle est composée du Sous-Préfet, du Conseiller général, d'un Conseiller d'arrondissement, du Juge de Paix, d'une personne désignée par le Préfet, d'un délégué des Bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des Sociétés de Secours mutuels du canton. En ce qui concerne ces trois dernières catégories de membres, la loi est muette sur le mode de désignation ou de délégation, c'est un règlement du Conseil supérieur de l'Assistance publique qui règle la matière (art. 11).

Au refus du Conseil municipal de délibérer sur la formation de la liste des assistés, sur l'invitation du Préfet, la Commission cantonale arrête d'office la dite liste. Et, enfin, au refus de la Commission cantonale, la Commission centrale est appelée à statuer dans le délai de deux mois dans les mêmes conditions (art. 12).

Le Préfet, après réception des listes à lui adressées par les Commissions communales, invite les Conseils municipaux à délibérer sur les demandes des postulants ayant leur domicile de secours dans la commune. Il invite de même la Commission départementale à prendre une délibération au sujet des postulants qui n'ont que le domicile de secours départemental. Enfin, il transmet son avis avec les pièces justificatives aux Préfets des départements dans lesquels certains pos-

tulants ont leur domicile de secours, soit encore au Ministre de l'Intérieur pour ceux qui n'ont aucun domicile de secours (art. 13.)

La Commission départementale prononce sur l'admission à l'assistance des candidats ayant un domicile de secours départemental et règle les conditions dans lesquelles cette assistance sera accordée.

Les décisions sont en principe définitives et sont dans tous les cas immédiatement exécutoires. Le Conseil général cependant a le droit de réformer ces décisions (art. 14).

Les décisions de la Commission départementale et du Conseil général réglant le taux de l'allocation mensuelle sont elles-mêmes susceptibles de recours (art. 15).

Pour les candidats qui n'ont acquis ni domicile de secours communal ni départemental, le Ministre de l'Intérieur, après avis de la Commission centrale, statue définitivement (art. 16).

La Commission centrale juge en dernier ressort des recours formés contre les décisions des Commissions cantonales, départementales et des Conseils généraux et est en même temps comité consultatif pour assister le Ministre au sujet des admissions à l'assistance par l'Etat. Elle est composée de deux membres du Conseil supérieur de l'Assistance publique élus par ce Conseil et de deux membres du Conseil supérieur de la mutualité élus par ce Conseil (art. 17).

Un dernier article, l'article 18, décide que l'Assistance sera retirée lorsque les conditions qui l'ont fait accorder viendront à cesser. Ce retrait prononcé dans

les mêmes formes que l'admission, le sera par le Conseil municipal, la Commission départementale ou le Ministre de l'Intérieur, suivant le cas, et donnera lieu aux mêmes recours que l'admission.

Le titre III règle les modes d'assistance. Les assistés ayant un domicile de secours communal ou départemental doivent en principe recevoir l'assistance à domicile ; toutefois, si ce mode est impossible, *avec le consentement de l'intéressé*, ce dernier sera placé dans un hospice public ou privé, ou chez des particuliers ; enfin, on pourra leur assurer le logement dans un établissement public ou privé, indépendamment d'une autre forme d'assistance pour les autres besoins matériels de la vie. Il y a lieu d'ajouter que quel que soit le mode d'assistance choisi, il n'a aucun caractère définitif (art. 19).

L'assistance à domicile consiste uniquement dans le versement d'une allocation mensuelle, dont le minimum est de cinq francs et le maximum de vingt. Cependant, dans certains cas, ce maximum peut être dépassé. Le taux des allocations mensuelles est arrêté par le Conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du Ministre de l'Intérieur. Le taux de l'allocation est sujet à des diminutions, à raison des ressources personnelles de l'assisté, et selon le caractère de ces ressources, épargnes ou revenus, la diminution peut varier (art. 20).

L'allocation est due à partir du jour de la délibération prononçant sur l'admission, et cette pension est à la fois incessible et insaisissable (art. 21).

L'article 22 prévoit des dispositions spéciales concernant les communes ne possédant pas d'hospice ou

ayant un hospice insuffisant. Dans ce cas, les assistés seront placés, soit chez des particuliers, soit dans des établissements publics ou privés dont le Conseil général dressera la liste. Le Préfet fixera en outre le nombre des lits affectés à ce service, ainsi que le prix des journées d'hospitalisation. Le Préfet prend ces décisions après avis des Commissions administratives.

Enfin, au cas où l'assisté dispose de ressources personnelles, la Commune, le Département ou l'Etat, qui paient l'hospitalisation, réalisent à leur profit le montant des déductions prévues par l'art. 20 (art. 23).

L'article 24 prévoit le cas où les hospices seraient insuffisants, et charge le Conseil général de choisir les établissements privés où le placement des assistés pourra être effectué.

Si l'assisté ne possède pas de domicile de secours départemental ou communal, le Ministre de l'intérieur désigne les établissements publics ou privés où aura lieu l'hospitalisation, si toutefois ils n'ont été admis par le Préfet ou la Commission centrale à bénéficier de l'assistance à domicile, auquel cas ils reçoivent l'allocation fixée par l'article 20 (art. 25).

Enfin, les frais de certificats médicaux, de visites médicales, sont supportés suivant le cas, par la Commune, le Département ou l'Etat.

Au cas où l'assisté n'a pas son domicile de secours au lieu de sa résidence, la commune où il réside fait l'avance des frais, sauf remboursement par la collectivité débitrice (art. 29).

Le titre IV s'occupe de la mise en œuvre au point de vue pécuniaire, de la pratique de la loi.

C'est l'objet des articles 27, 28, 29, 30, 31, 32 et 33 qui règlent les parts contributives des collectivités chargées du service de la loi : Etablissements de bienfaisances, hospices, communes, départements et Etat.

Enfin, le titre V règle les questions contentieuses auxquelles peut donner lieu l'application de la loi.

Le Conseil de préfecture de la résidence de l'assisté connaît des contestations relatives au domicile de secours (art. 34). Il connaît aussi des contestations entre les Commissions des hospices et le Préfet, ainsi que de celles qui s'élèvent entre les Commissions des Bureaux de bienfaisance ou des hospices et les Conseils municipaux, relativement à l'application des articles 23, 27, 30 ou 31.

Ces décisions peuvent être attaquées par un recours au Conseil d'Etat, qui juge sans frais, et sans l'assistance d'un avocat (art. 36).

Le titre VI réserve à un règlement d'administration publique, le soin de décider sur certaines conditions d'application de la loi, pour la ville de Paris. Et *in fine*, dispense de timbre et de droit d'enregistrement, tous les actes faits en vertu de ladite loi et ayant pour objet exclusif, le service de l'Assistance.

Une disposition spéciale concerne les vagabonds qui se prétendant dans le droit d'obtenir le bénéfice de la présente loi, pourront demander un sursis.

Tel est l'exposé succinct de la loi du 14 juillet 1905, mais l'application de ses dispositions a soulevé de nombreuses discussions, des contestations ont surgi sur l'interprétation à donner à cette loi qui, pour explicite qu'elle puisse être, n'a pu prévoir tous les cas spéciaux ou difficiles. Il y a donc lieu de pousser plus à fond l'étude de ce texte et d'en dégager au point de vue pratique toutes les conséquences.

Mais, pour ce faire, analyser le texte en la faisant suivre de commentaires ne permettrait pas de dégager d'une façon assez précise les caractères principaux de la loi. Il semble préférable de diviser ainsi le travail :

1° L'Assisté.

Conditions de l'admission ;
Forme et procédure de l'admission ;
Modes d'assistance ;
Modifications du régime de l'assisté.

2° Bureau d'Assistance

Composition ;
Fonctions du Bureau d'assistance ;
Propositions pour l'admission ;
Surveillance des assistés.

3° Conseil municipal.

Rôle au point de vue de l'admission ;
Modifications au régime des assistés ;
Rôle du maire.

4° Commission cantonale.

Composition ;
Son rôle.

5° Commission départementale et Conseil général.

Domicile de secours départemental ;

Admission ;

Rôle du Conseil général.

6° Hôpitaux et Hospices :

Dans leur rapport avec le service d'Assistance.

7° Conseil de Préfecture.

Compétence et procédure.

8° Répartition des charges financières.

9° Renseignements statistiques.



L'ASSISTÉ

TITRE I^{er}.

CHAPITRE PREMIER

Conditions d'admission.

La loi de 1905, dont le caractère obligatoire nous est révélé par l'article 1^{er}, organise le service de l'assistance au profit des Français privés de ressources, incapables de subvenir, par le travail, aux besoins de l'existence, à raison de ce qu'ils ont plus de 70 ans, ou qu'ils sont atteints d'infirmités ou d'une maladie reconnue incurable. Il en résulte que trois catégories, parmi les Français indigents, pourront bénéficier des dispositions de cette loi : 1^o Ceux qui seront *incapables de travailler à raison de la vieillesse* et la loi crée une présomption absolue en faveur des vieillards de plus de 70 ans ; 2^o à raison de leurs infirmités ; 3^o à raison d'une maladie incurable. Si l'état d'indigence, au lieu de revêtir un caractère permanent, était purement accidentel, la loi de 1905 ne recevrait pas son application et l'indigent ne pourrait que s'adresser aux Œuvres de bienfaisance pour obtenir des secours.

Les indigents peuvent, en outre, se trouver dans le cas d'obtenir des secours, soit des parents tenus à la

dette alimentaire en vertu des dispositions du Code civil : au refus de ces derniers de s'acquitter de ces charges, la collectivité chargée du service de l'assistance, pourra, par subrogation aux droits de l'assisté, demander en justice aux parents, le remboursement des frais d'assistance.

Ce droit de secours est, tout d'abord, limité dans le temps par un délai de cinq ans, et pour le quantum, à concurrence seulement de cinq années de secours.

Si, au contraire, les parents peuvent et consentent à assurer au postulant les ressources nécessaires, ce dernier ne pourra être admis à l'assistance. Enfin, si la famille ne peut assurer qu'une partie des besoins, l'assisté aura droit à un supplément de nature à lui procurer le nécessaire.

Un projet de loi déposé en juin 1907 sur le bureau du Sénat par MM. Rey et Béral, tend à accorder aux mineurs de seize ans, le bénéfice de la loi de 1905, lorsqu'ils seront atteints de maladie incurable. (1)

(1) La loi du 14 juillet 1905, sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, s'applique aux mineurs âgés de moins de seize ans atteints d'une maladie incurable et indigents ou dont les parents sont indigents.

Projet de loi de MM. Rey et Béral, juin 1907.

CHAPITRE II.

Forme et procédure de l'admission.

Les indigents remplissant toutes les conditions de l'article 1^{er} ne sont point admis au bénéfice de l'assistance *ipso facto* et une condition première qui leur est imposée, c'est l'obligation de former une demande par écrit, cette obligation est, au demeurant, dispensée de toute forme sacramentelle ; mais c'est une condition essentielle de la validité de l'admission et un Conseil municipal qui passerait outre, verrait, en cas de recours, sa délibération annulée par la Commission cantonale. Il va sans dire, qu'au cas où le postulant ne pourrait ou ne saurait signer sa demande, une simple déclaration faite en son nom par le maire ou deux témoins pourrait suffire.

Si aucune forme n'est exigée pour la rédaction de la demande, cette demande doit nécessairement, dans l'intérêt du candidat, contenir les nom et prénoms, la date et le lieu de naissance, la profession, la résidence, le temps d'habitation dans la commune, ses autres résidences antérieures et leur durée, sa situation au point de vue de l'état civil, célibataire, marié et le nombre des enfants, l'indication de ses ressources, notamment si elles proviennent de l'épargne et, enfin, pour quelle raison il est incapable de travailler : vieillesse, infirmité, maladie incurable. Enfin, le candidat expri-

mera ses *desiderata* au sujet du mode d'assistance qu'il préfère.

Si l'indigent a moins de 70 ans, il devra, obligatoirement, joindre à sa demande, un certificat médical constatant l'impossibilité permanente de travailler.

Toutes ces indications ne sont point substantielles et prescrites à peine de nullité, elles sont les unes nécessaires : nom, domicile, motifs, et toutes très utiles pour l'instruction de la demande.

La demande doit être adressée au Maire de la commune de la résidence et cela d'une façon générale, quel que soit le domicile de secours du candidat ; cependant, pour les indigents ayant le seul domicile de secours départemental, la demande peut être adressée au Préfet. Le rôle du postulant se borne à l'accomplissement de cette formalité ; il pourra, cependant, être invité postérieurement à fournir des renseignements complémentaires.

Après l'instruction préalable conduite par la Commission communale, le Conseil municipal est appelé à arrêter la liste des assistés. Cette liste est alors déposée en même temps que l'avis de ce dépôt est donné au public par voie d'affiche.

Cette liste est divisée en deux parties : dans la première figurent les noms des assistés admis au bénéfice de la loi, comme ayant leur domicile de secours dans la commune de leur résidence ; dans la deuxième partie sont inscrits les noms des postulants ayant leur domicile de secours en dehors de leur résidence.

Pour la première catégorie, l'inscription sur la liste constitue l'admission à l'assistance. Cette décision est,

d'ailleurs, susceptible de recours, soit de la part de l'assisté qui peut protester : 1^o contre le mode d'assistance qui lui est accordé ; 2^o contre le montant de l'allocation mensuelle qui lui est allouée ; ou encore cette décision est susceptible de recours de la part des tiers qui peuvent demander : 1^o la radiation ; 2^o une modification du mode d'assistance ; 3^o une augmentation ou une diminution de l'allocation. Les tiers sont, en la circonstance, les habitants et contribuables de la commune. Le même droit de recours appartient au Préfet et au Sous-Préfet.

Si le nom du candidat ne figure que sur la deuxième partie de la liste, cette inscription n'est pas définitive, elle n'est, en réalité, qu'un avis, et l'assistance ne sera définitivement accordée que par une décision du Conseil municipal de la commune du domicile de secours, ou par la Commission départementale ou par la Commission centrale suivant le cas.

Une seule difficulté peut se présenter, dès l'abord, pour cette catégorie, dans le cas où l'un des candidats prétendrait avoir le domicile de secours dans la commune de sa résidence et, dans ce cas, il pourrait porter immédiatement la question devant le tribunal compétent, en la circonstance le Conseil de Préfecture, en conformité des dispositions de l'art. 34 de la loi. Cet article est une innovation en la matière, car, antérieurement, les contestations relatives au domicile de secours avaient d'abord été réservées au Conseil de Préfecture puis avaient été attribuées au Conseil d'Etat (1).

(1) 1^{re} espèce : Arrêt du Conseil d'Etat, 6 avril 1854.

2^e espèce : Arrêt du Conseil d'Etat, 20 avril 1894.

Enfin, dernière hypothèse, le nom du candidat ne figure point sur la liste, c'est le rejet de la demande, les mêmes voies de recours sont ouvertes contre cette décision.

Le délai dans lequel la réclamation doit être formulée à peine de forclusion, est de vingt jours, et ce délai part du jour de l'affichage.

En ce qui concerne les candidats ayant leur résidence ailleurs que dans la commune du domicile de secours, le délai de 20 jours part du jour de la notification individuelle qui leur est faite de la décision du Conseil municipal (1).

Cette réclamation n'est, pas plus que la demande originale, soumise à des formes spéciales. Rédigée sur papier libre, elle doit cependant contenir le nom et l'adresse du réclamant, le nom et l'adresse de l'intéressé, l'objet de la réclamation et les motifs de cette réclamation, et doit être déposée à la mairie du lieu de la résidence et un récépissé en est délivré au réclamant qui lui permet d'établir, en cas de contestation, que les délais ont été observés.

Ces recours sont soumis au jugement de la Commission cantonale qui doit avertir l'intéressé du jour de sa réunion pour qu'il y puisse présenter des observations. Il doit être statué sur le recours dans le délai d'un mois. Notification de la décision de la Commission cantonale sera transmise au réclamant et à l'intéressé.

Un nouveau délai de vingt jours sera accordé pour former un recours contre les décisions de la Commis-

(1) Circulaire du 10 août 1907, paragraphe 1.

sion cantonale. Ce délai compte du jour de la notification. La réclamation adressée au Ministre de l'Intérieur ou au Préfet par simple lettre missive ou transmise par le Maire, est soumise à la décision de la Commission centrale. Il y a lieu, du reste, de remarquer que ce recours n'est pas suspensif et de ce principe découle en particulier, cette conséquence que l'assisté, auquel a été allouée une allocation mensuelle, doit en obtenir le versement immédiat et intégral et si, par la suite, la Commission centrale fait subir une diminution à la pension, aucune répétition ne sera possible contre l'intéressé sauf application de l'article 5.

Si, au lieu de se trouver en présence d'une décision quelconque, le postulant se plaint seulement d'un retard apporté à la solution de la demande, il pourra saisir la Commission cantonale au lieu et place du Conseil municipal qui refuse ou néglige de décider, par réclamation adressée au Préfet, la dite réclamation pouvant être transmise directement à la Préfecture ou simplement déposée à la Mairie.

De même, en cas de retard apporté par la Commission cantonale à se prononcer, l'intéressé pourra saisir la Commission centrale par une réclamation adressée au Préfet ou au Ministre de l'Intérieur.

Les règles que nous venons d'examiner ne peuvent recevoir leur application quand le candidat n'a pas son domicile de secours à sa résidence.

Si l'assisté a les mêmes droits, dans ce cas, la procédure pour l'admission n'est pas la même.

Le Conseil municipal de la commune de résidence après avoir inscrit la demande, s'il reconnaît les droits

du candidat à l'assistance, l'inscrit sur la deuxième partie de la liste ; ce n'est qu'un avis de proposition, la décision définitive étant réservée au Conseil municipal du domicile de secours ou à la Commission départementale ou la Commission centrale, suivant que l'assisté possède un domicile de secours dans une autre commune, ou le domicile de secours départemental, ou n'a pas de domicile de secours. Le Préfet fait ensuite parvenir à l'Assemblée compétente le dossier et l'avis du Conseil municipal.

Cet avis qui prononce sur l'opportunité de l'admission, indique aussi les conditions dans lesquelles il estime qu'elle doit être accordée, à domicile ou par hospitalisation. La décision définitive est ensuite notifiée à l'intéressé, les mêmes voies de recours lui sont alors ouvertes. Il peut, indistinctement, déposer sa réclamation à la mairie de sa résidence ou à celle du domicile de secours. Cette solution n'est pas admise sans contestation, la dualité des intérêts des deux communes intéressées et de leurs habitants, exigerait plutôt l'accomplissement des formalités dans les deux communes ; l'article 9, d'autre part, semble prescrire le dépôt de la réclamation à la Mairie du domicile de secours. Les trois systèmes ont leurs inconvénients, mais le premier présente le très grand avantage de permettre à l'intéressé de produire en temps utile sa réclamation. Il y a lieu de reconnaître que la loi est muette sur ce point, et que les instructions et circulaires ministérielles ont omis de préciser cette question.

Si l'assisté a le domicile de secours départemental, c'est à la Commission départementale qu'il appartient de décider en dernier lieu ; elle réglera le mode d'as-

sistance, mais ne pourra, en ce qui concerne le taux de l'allocation, que prendre pour base le taux établi pour la commune de la résidence (1).

Un recours est organisé contre cette décision devant le Conseil général, mais aucun délai n'a été prévu.

Enfin, dernier recours dans le délai de deux mois devant la Commission centrale, par réclamation adressée au Préfet ou au Ministre de l'Intérieur.

Un cas très particulier se présente lorsque l'assisté ne peut justifier d'aucun domicile de secours. La demande faite en la même forme et déposée à la Mairie de la résidence, est transmise au Ministre de l'Intérieur qui statue définitivement et sans recours après avis consultatif de la Commission centrale. Et, dans ce cas, la règle édictée par l'article 19 est renversée, c'est l'hospitalisation qui est obligatoire, l'assistance à domicile devient l'exception. Dans ce cas, c'est toujours le taux de la commune de résidence qui doit être adoptée pour base de l'allocation mensuelle.

Si aucun recours contentieux n'est prévu contre la décision du Ministre, un recours gracieux au Ministre lui-même est toujours possible. De même, la voie générale du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat reste ouverte, quelque difficile qu'il paraisse en la matière d'en trouver un exemple.

(1) Voir *J. O.* Séance du 8 juin 1903. Chambre des députés.

CHAPITRE III.

Modes d'assistance.

La loi a prévu deux façons de donner l'assistance. La première qui est, en principe, obligatoire pour les assistés communaux et départementaux, c'est l'assistance à domicile. Elle consiste essentiellement en un secours pécuniaire remis à l'assisté et qui porte le nom d'allocation mensuelle. La deuxième qui est de règle pour les assistés de l'Etat, c'est l'hospitalisation avec tous ses modes : placement dans un hospice, dans un établissement privé ou chez un particulier. La combinaison des deux systèmes a même été prévue et organisée, et l'assisté peut voir son logement assuré par le deuxième mode en même temps qu'il reçoit une allocation complémentaire pour son entretien, nourriture et vêtements.

Ainsi l'assisté à domicile reçoit périodiquement un secours en argent qui lui est servi pour assurer les besoins matériels de l'existence. Le Conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général, fixe pour la commune le taux de cette allocation, c'est l'allocation générale qui doit servir de base aux calculs des secours à accorder. Si, en effet, l'assisté ne possède aucune ressource et ne peut, de son travail, tirer aucun profit, il aura droit à l'intégralité de cette allocation ; si, au contraire, il peut se procurer quelques ressources d'une façon quelconque, on en déduira le montant du taux de l'allocation générale.

Le bénéfice de la loi de 1905 ne fait pas obstacle à ce que l'assisté bénéficie des lois d'assistance ; c'est ainsi qu'en cas de maladie non incurable, il peut obtenir l'assistance médicale gratuite au même titre que tous les indigents.

La loi de 1905 eût été incomplète si, après avoir assuré aux indigents les ressources nécessaires à la vie, elle n'avait pas eu le soin de soustraire aux créanciers possibles de l'assisté le montant des secours qu'elle accorde. C'est ce que l'article 21 a prévu d'une façon formelle en décidant l'incessibilité et l'insaisissabilité de l'allocation ; c'est la conséquence même du caractère alimentaire de cette pension (1).

Au surplus, l'assisté peut, lui-même, s'assurer une pension soit dans une famille, soit dans n'importe quelle autre condition et en acquitter le prix sur le montant de son allocation, mais il ne peut, en aucune façon, céder son droit de la toucher.

Le point de départ du service de l'allocation est le jour fixé par la décision qui admet le candidat au bénéfice de l'assistance et, au cas où la décision est muette sur ce point, c'est la date même de la délibération qui doit être prise.

L'allocation, en principe purement pécuniaire, est payée mensuellement à l'assisté (allocation mensuelle), qui reste libre d'en disposer à sa guise. Cependant, la Commission administrative du bureau de bienfaisance exerce sa surveillance sur le mode d'emploi et peut, en

(1) La Chambre des Députés a même rejeté un amendement tendant à rendre cessible et saisissable l'allocation, jusqu'à concurrence du quart pour créance de logement et d'habitation.

(Séance du 9 Juin 1903.)

cas d'abus, modifier le mode de paiement. Le bureau peut de même, exceptionnellement, ordonner le paiement par fractions ou le service en nature et en argent.

L'assisté peut lui-même, sous réserve de l'agrément du Maire, désigner une personne à qui le paiement sera fait directement.

Enfin, une instruction ministérielle récente (1) autorise les assistés à désigner un mandataire chargé de toucher en leur lieu et place. La procuration est permanente jusqu'à révocation expresse ; elle est dispensée de timbre, une seule formalité est exigée : la légalisation par le Maire des signatures du mandant et du mandataire.

Le paiement mensuel en espèces de l'allocation est donc le mode normal et une première conséquence en résulte, c'est qu'en aucun cas on ne pourra choisir de terme plus éloigné que le mois. L'assisté reçoit donc un bon de paiement établi par l'ordonnateur du bureau d'assistance et, contre la remise de ce bon au receveur de la commune de sa résidence, touche son allocation, il donne sur le bon un reçu signé de sa main. Au cas où il ne peut signer, le receveur signe avec deux témoins qui assistent au versement. L'assisté peut encore recevoir les fonds par la poste en adressant au receveur le bon revêtu d'un acquit et de sa signature légalisée par le Maire (2).

Le délai dans lequel le bon doit être payé est, en principe, fixé à un mois ; toutefois, un délai de grâce d'un mois s'ajoute au premier ; mais, passé ce délai, le bon sera annulé.

(1) Circulaire ministérielle du 5 mars 1906, article 38.

(2) Décret du 14 avril 1906.

En cas de perte du bon, le Maire peut en délivrer un duplicata et même en cas de perte du duplicata, le Préfet pourra, sur la demande de l'assisté, délivrer un mandat de paiement.

L'allocation peut encore, sur la demande du bureau de bienfaisance, être payée par fractions ; l'assisté reçoit, dans ce cas, autant de bons que le comporte le fractionnement de sa pension.

A défaut de paiement en espèces, il est encore loisible au bureau d'assistance d'ordonner le paiement en nature pour tout ou partie. Dans ce cas, il lui sera remis des fournitures de vêtements, nourriture, etc., qui seront payées par le receveur en déduction de l'allocation à laquelle a droit l'assisté, le surplus lui sera payée par bons comme dans le premier cas.

Le Préfet connaît des recours contre les décisions du bureau d'assistance concernant cette modification au service normal des allocations.

L'article 21 organise un mode de placement des assistés qui se rapprochant du placement familial prévu par l'article 24, en doit cependant être distingué en ce que, dans le cas actuel, c'est l'assisté seul qui traite avec un particulier pour son entretien. L'assisté abandonnant son allocation au fournisseur qui se charge de sa personne peut l'autoriser à toucher à sa place les bons de paiement. Dans cette hypothèse, le bon sera établi au nom du fournisseur et non à celui de l'assisté ; il faudra encore que l'assisté désigne lui-même au Maire la personne à qui doit être fait le service des bons et que le Maire donne son agrément à ce choix.

Il ne faudrait pas voir là une dérogation au principe d'incessibilité car il n'y a pas cession ; ce n'est qu'une

simple procuration que l'assisté pourra toujours ou révoquer purement et simplement ou changer.

Au cas où l'assisté a son domicile de secours dans un département autre que celui de sa résidence, les bons sont remplacés par des mandats délivrés par le Préfet du département du domicile de secours et payés par le Trésorier général du département de la résidence (1).

A défaut de l'assistance à domicile, le Bureau d'assistance peut avec le consentement de l'intéressé ordonner l'hospitalisation. Mais il faut encore pour ce faire que l'assisté ait besoin de soins qu'il ne peut recevoir à domicile.

L'autorité du domicile de secours qui décide sur l'admission fixe en même temps le lieu de l'hospitalisation, soit hospice public, ou hospice privé, ou enfin chez des particuliers.

C'est au Conseil général qu'il appartient de dresser la liste des établissements chargés de l'hospitalisation. Si l'assisté doit être placé chez des particuliers c'est au Préfet qu'appartient le choix et la désignation.

En cas d'hospitalisation, si l'assisté possède des ressources personnelles, elles sont d'abord affectées au paiement de la pension sous réserve d'une somme de soixante ou cent vingt francs au minimum suivant les cas et dont l'assisté conserve la disposition aux termes mêmes de la loi.

Si les circonstances qui ont fait décider l'hospitalisation, c'est-à-dire la nécessité de recevoir des soins

(1) Circulaire du 26 décembre 1906.

spéciaux, venaient à disparaître, l'assisté pourra toujours demander qu'on revienne à son égard au service normal de l'allocation mensuelle.

Les assistés de l'Etat qui, en principe, doivent être hospitalisés le seront dans les mêmes conditions dans des établissements désignés par le Ministre de l'Intérieur.

CHAPITRE IV.

Modifications du régime de l'assisté.

Telles sont les conditions dans lesquelles l'indigent admis au bénéfice de la loi peut recevoir l'assistance. Mais cette situation acquise n'a point un caractère définitif et intangible. Des changements dans la situation pécuniaire, dans l'état de santé, des changements de résidence peuvent enfin nécessiter des modifications au régime primitif de l'assistance, l'article 19 *in fine* est formel sur ce point.

L'assisté acquiert de nouvelles ressources, ou il apparaît qu'il en possède dont on n'a pas fait état lors de la première décision, ou au contraire celles qu'on avait fait entrer en ligne de compte et par suite déduites du taux de l'allocation viennent à lui être supprimées ; dans tous ces cas, il y aura lieu à suppression totale, diminution ou augmentation de l'allocation primitive.

La demande de l'intéressé se fera en la forme prévue par l'article 7, mais le Conseil municipal et le bureau d'assistance pourront se saisir d'office. Les mêmes voies de recours sont admises que pour la demande originaire.

Au cas où il y a lieu de supprimer l'assistance, la décision doit être notifiée individuellement à l'intéressé

et ce dernier peut, dans les vingt jours, exercer son recours, recours d'ailleurs suspensif en ce sens que jusqu'à solution de la réclamation, l'assistance lui sera continuée comme auparavant.

De même, l'état de santé de l'assisté peut varier, et, cependant, cet état de santé a été pris en considération pour la fixation du mode d'assistance. Pour remplir le vœu de la loi, il y a donc lieu de tenir compte du nouvel état de fait et des modifications doivent nécessairement s'en suivre.

S'il s'agit d'un indigent recevant l'assistance à domicile, ou bien ce dernier est atteint d'une affection passagère, et alors il n'y a pas lieu de rechercher dans la loi de 1905, le moyen de procurer à l'assisté des ressources complémentaires, il peut cependant bénéficier de l'assistance médicale gratuite.

Si, au contraire, on se trouve en présence d'une maladie incurable ou de longue durée, ou bien l'assisté peut se soigner à son domicile et dans ce cas, il y aura lieu d'augmenter, à notre avis, son allocation qui pourra même dépasser le taux de l'allocation générale; ou bien le malade devra être l'objet de soins spéciaux qui ne pourraient être donnés à domicile et dans ce cas, une demande sera adressée à la commune du domicile de secours en vue de l'hospitalisation.

Dans le cas au contraire où l'assistance avait été primitivement accordée par l'hospitalisation, si son état s'améliore, l'assisté peut demander à bénéficier de l'assistance à domicile et sa demande pourra être adressée aussi bien à la commune de résidence qu'à celle du domicile de secours.

Si l'amélioration de l'état de santé était suffisante pour que l'assisté puisse se livrer de nouveau au travail, la cause qui lui a fait obtenir l'assistance disparaissant, il y aurait lieu de lui en supprimer le bénéfice et ce retrait pourrait être prononcé d'office.

Une dernière question très intéressante se pose au cas où l'assisté change de résidence. Evidemment, son domicile de secours ne changera plus (1), mais pourra-t-il faire varier le taux de son allocation qui, en principe, est le même pour tous les habitants d'une commune.

La loi n'a point à l'avance réglé cette question cependant si délicate, et, cependant, l'intérêt en est considérable, car un assisté, en fixant sa résidence dans une commune pour laquelle le taux de *l'allocation générale est plus élevé* que celui de son ancienne résidence, pourrait prétendre à une augmentation de sa pension. Seule, la jurisprudence pourra nous éclairer sur la solution à donner en pareil cas, mais d'ores et déjà, il y a lieu d'admettre que les juridictions compétentes devront tenir compte des circonstances de fait qui ont motivé le changement de résidence (2).

(1) Arrêt du Conseil d'Etat (24 mars 1899).

(2) Les instructions ministérielles, en décidant que le taux à adopter pour le calcul de l'allocation individuelle des assistés des communes est le taux du domicile de secours, n'admettent pas, par conséquent, que le changement de résidence ait une influence quelconque sur le montant du taux individuel. Quelle que soit sa résidence, l'assisté communal recevra toujours la même somme calculée d'après le taux de la commune du domicile de secours. La question reste entière pour les assistés du département.

(Circulaire du 10 août 1907.)

Telles sont, d'une façon définitive, les conditions dans lesquelles l'assisté bénéficie de la loi du 14 juillet 1905 ; il y a lieu d'examiner quelles sont les autorités chargées de l'admission.



TITRE II.

BUREAU D'ASSISTANCE COMMUNAL

CHAPITRE PREMIER

Sa Composition.

Ce n'est point un organisme nouveau créé pour l'exécution de la loi de 1905, c'est un des rouages créés par la loi du 15 juillet 1893 auquel on a attribué une nouvelle fonction.

L'article 10 de la loi du 15 juillet 1893 fixe sa composition : « La Commission administrative du bureau d'assistance est formée par les Commissions administratives réunies de l'Hospice et du Bureau de bienfaisance, ou par ce dernier seulement quand il n'existe pas d'hospice dans la commune ».

Il faut ajouter que le rôle qui lui est confié par la loi de 1905 est très considérable, c'est la base même de l'institution tout entière au point de vue pratique ; en rapport constant avec les assistés dont elle a la surveillance, elle doit elle-même instruire les demandes, et c'est là un travail considérable et qui doit être rempli avec zèle et conscience à raison des sacrifices que s'impose la société pour soulager la vieillesse indigente ; cette considération, à elle seule, suffit à indiquer quelle tâche importante la loi réserve à cette Commission.

CHAPITRE II

Fonctions du Bureau d'assistance.

Les fonctions de cette Commission sont diverses, elle doit d'abord procéder à l'élaboration et à l'établissement des listes de proposition. Elle exerce, en outre, son contrôle sur les assistés et sur les modes d'assistance.

Son premier rôle, c'est la préparation des listes de propositions sur lesquelles elle inscrit les personnes qui, dans la commune, peuvent avoir droit à l'assistance. Et il faut se rappeler, en premier lieu, qu'elle ne peut, en cette occurrence, procéder de sa propre initiative et qu'à peine de nullité elle ne peut instruire que sur les *demandes qui lui ont été adressées par les intéressés*.

La liste dressée par la Commission n'est qu'un avis, néanmoins, elle doit être dressée avec le plus grand soin et, pour cela, la Commission peut se livrer à des enquêtes, demander des renseignements aux particuliers, à des sociétés, voire même instituer des comités de quartier qui pourront plus utilement, dans leur sphère restreinte, se procurer les renseignements nécessaires à l'instruction de la demande, en un mot, l'instruction doit être complète pour éviter que le Conseil municipal, appelé à se prononcer, soit obligé de prescrire un supplément d'information. Pour arrêter définitivement la liste, la Commission doit se réunir au moins un mois avant la session ordinaire des Con-

seils municipaux, et nous avons vu déjà qu'à défaut ou au refus de la Commission de procéder à la mission qui lui est confiée, c'est au Conseil municipal qu'il appartient alors de faire l'instruction des demandes avant de décider.

Ainsi donc, la Commission est saisie par le seul fait que l'intéressé aura, par écrit, formulé sa demande ou même aura manifesté sa volonté de postuler pour l'obtention du bénéfice de la loi. C'est ce que nous disions plus haut en indiquant qu'un simple signe de la main de l'intéressé au bas de la demande, certifié par deux témoins, suffit à constater l'expression de la volonté du postulant. Aucune autre formalité n'est prescrite par la loi.

Au fond, la Commission, avant d'inscrire le postulant sur la liste de proposition, doit s'assurer qu'il remplit les conditions prescrites par l'article 1^{er} : qu'il est Français ; privé de ressources ; incapable de travailler à raison soit de sa vieillesse, soit d'une infirmité, soit d'une maladie incurable.

Pour établir la qualité de Français, il y a lieu de s'en tenir aux règles générales qui règlent cette question de nationalité ; il va sans dire que l'étranger naturalisé français obtient par sa naturalisation les mêmes droits que le citoyen d'origine.

L'incapacité de travail est une autre des conditions imposées pour l'admission, c'est à l'intéressé à l'établir, et la loi qui crée une présomption (1) en faveur des vieillards âgés de plus de soixante-dix ans ne fait pas

(1) Circulaire du 16 avril 1906.

obstacle à ce que l'assistance soit refusée en pareil cas, sauf alors à la Commission à établir que malgré l'âge le postulant peut encore se livrer au travail. Pour cette preuve de l'incapacité de travail elle s'administrera par des certificats médicaux ou même par de simples déclarations dont la Commission pourra peser la valeur.

La vieillesse qui est une des conditions permettant d'obtenir l'assistance semble d'après le texte strict de la loi devoir légalement commencer à 70 ans, mais ce serait là une interprétation trop sévère et les instructions ministérielles sont formelles sur ce point, même au-dessous de cette limite si le postulant est à raison de son âge dans l'impossibilité de travailler, il pourra être inscrit sur la liste, il reste entendu dans ce cas que c'est à lui de faire la preuve de son incapacité, et qu'il ne peut plus bénéficier de la présomption édictée par l'article 1^{er} en faveur des vieillards de plus de soixante-dix ans. Cette preuve s'administrera par un simple certificat médical. Le vieillard de plus de 70 ans n'aura lui qu'à joindre à sa demande un extrait de l'acte de naissance.

Pour les infirmes et les malades incurables, il y aura encore lieu de produire des certificats médicaux, et la Commission doit, par un examen sérieux, s'assurer qu'il s'agit d'une affection permanente, car une maladie chronique même très grave reste en dehors des prévisions de la loi de 1905, elle est du domaine de l'assistance médicale. La preuve de l'infirmité ou de la maladie incurable doit être administrée par le postulant qui fournira les certificats nécessaires à la constatation de son état. Il peut, du reste, bénéficier de l'assistance

médicale gratuite pour se procurer le certificat médical qu'il sollicite (1).

Il reste à examiner une question très complexe, c'est la condition imposée aux postulants d'être *privés de ressources* pour être inscrits sur les listes de proposition. C'est là une condition absolue pour toutes les catégories, vieillards, infirmes ou incurables. La Commission doit tenir compte de toutes les ressources dont dispose l'intéressé, soit qu'elles proviennent du travail, soit qu'elles proviennent de revenus personnels, soit même qu'elles soient fournies au postulant par des parents, par des personnes charitables ou des Sociétés de bienfaisance à condition que dans ces derniers cas ces ressources aient un caractère permanent.

L'intéressé peut se livrer au travail et se procurer ainsi quelques ressources ; mais, pour écarter sa demande, il faut que le produit de ce travail soit suffisant pour assurer sa subsistance, s'il ne s'agit que de travaux accidentels ou peu rémunérateurs, il suffit à l'intéressé d'établir l'insuffisance de ces ressources pour que la Commission accepte le principe de sa demande, sauf à cette dernière à en tenir compte dans le calcul des déductions.

Les ressources peuvent encore provenir de la richesse acquise ; si s'est le produit de l'épargne, la situation est spéciale et la loi règle dans son article 20 les calculs de déduction à opérer. Une remarque doit cependant être faite tout d'abord, c'est que l'intéressé doit faire la preuve que les revenus dont il dispose proviennent

(1) Article 26 de la loi du 15 juillet 1905.— Article 17 du modèle de règlement départemental annexé à la circulaire du 16 avril 1906.

de l'épargne. S'il s'agit de revenus autres, il n'est besoin au demandeur que d'établir qu'ils sont insuffisants pour les besoins matériels de la vie. Cette preuve pourra se faire par la notoriété publique, c'est assez dire que tous les moyens de preuve seront admis.

Les secours fournis à l'indigent par sa famille, entrent en ligne de compte pour la déduction ou pour le rejet de la demande. Il ne suffit pas que l'indigent ait droit à ces secours, il faut encore qu'il les obtienne réellement. Si sa famille se refusait à obéir aux prescriptions des articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil, l'assistance devrait d'abord être accordée sauf le recours de la collectivité débitrice contre la famille tenue à l'obligation alimentaire.

Nous avons vu déjà qu'un projet de loi déposé par MM. Rey et Béral, tendait à accorder le bénéfice de la loi de 1905 aux mineurs de moins de seize ans, indigents, infirmes ou incurables.

La Commission administrative qui doit s'inspirer des principes que nous venons d'exposer pour établir les listes de propositions, doit encore formuler son avis sur le mode suivant lequel l'assistance sera accordée aux divers intéressés. Ce sera l'assistance à domicile ou l'hospitalisation. La première manière est la règle, la deuxième, l'exception.

La Commission devra donc proposer l'assistance à domicile d'une façon générale, c'est-à-dire toutes les fois que l'indigent n'aura pas besoin de soins spéciaux qui ne pourraient utilement lui être donnés à son domicile. C'est donc une allocation en espèces, en principe mensuelle, que devra fixer la Commission.

Pour ce faire, le bureau d'assistance adoptera pour base le taux de l'allocation générale fixée par la commune. C'est sur cette allocation générale que sera déterminé le secours individuel et, en principe, la Commission ne pourra proposer une allocation individuelle supérieure à l'allocation générale. Cependant, à titre exceptionnel, lorsqu'un indigent absolument dénué de ressources et, en outre, atteint d'une maladie permanente pourra être soigné à domicile, les frais que nécessitent les soins permanents que doit recevoir l'assisté ne peuvent être mis à la charge de l'Assistance médicale gratuite, c'est au service de l'Assistance obligatoire qu'incombe la charge de ces frais ; dans ce cas, si le malade se refuse au placement, il y a lieu, semble-t-il, d'accorder une augmentation en rapport avec les frais médicaux et pharmaceutiques. La Commission devra alors motiver sa décision.

Si l'assisté ne possède aucune ressource, la Commission doit purement et simplement proposer comme taux du secours individuel, le taux de l'allocation générale. Cela se conçoit sans peine puisque cette allocation est calculée sur le minimum nécessaire pour assurer l'existence.

Si, au contraire, l'assuré peut disposer de quelques revenus ou ressources, la Commission doit proposer une allocation individuelle fixée, en diminuant en tout ou partie, suivant leur nature, le chiffre de ces ressources du taux de l'allocation générale. Ces ressources sont considérées par la loi, suivant leur origine, et donnent alors lieu à des calculs différents.

Ce sont des ressources ordinaires, des ressources provenant de l'épargne, des ressources provenant de la bienfaisance privée.

La Commission doit faire la preuve des ressources dont elle entend opérer la déduction, elle doit, aussi, en fixer l'évaluation. Au contraire, il appartient à l'assisté de prouver que ces ressources doivent jouir de l'immunité partielle que réserve la loi aux ressources provenant de l'épargne ou de la bienfaisance privée.

Les ressources que possède l'assisté sont donc, en principe, qualifiées d'ordinaire et leur montant doit être en entier déduit du taux de l'allocation générale. La Commission fixe elle-même le montant de ces ressources, cette fixation est souvent difficile, il importe donc que le bureau d'assistance ait une certaine latitude pour apprécier le quantum des revenus que se procure ainsi l'assisté.

On doit, au surplus, admettre que la Commission ne devra pas, en principe, tenir compte des produits très accidentels du travail ; cela résulte des débats parlementaires et M. Strauss, rapporteur de la loi, disait dans la séance du 6 juillet 1905 :

« On ne fera pas, pour le septuagénaire, le décompte
« du petit lopin de terre qu'il aura cultivé ou de l'aide
« domestique qu'il aura prêté à un fermier ou à un
« propriétaire voisin. »

L'assistance à domicile qui comprend divers éléments : nourriture, chauffage, entretien, etc., peut donner lieu à diverses combinaisons. Un exemple : Un assisté reçoit le logement gratuit de la part de sa famille, la Commission devra tenir compte de cette circonstance et fixer le secours individuel en retranchant du taux de l'allocation générale la valeur représentative du loyer. Il en sera ainsi chaque fois que le

postulant pourra se procurer soit la nourriture, soit le chauffage, etc

En principe, avons-nous dit, les ressources personnelles doivent être déduites entièrement du taux de l'allocation générale ; il n'en est plus ainsi pour les ressources qui proviennent de l'épargne. Il n'est pas utile d'insister sur les raisons qui ont incité le législateur à créer un traitement de faveur pour les assistés qui ont su, pendant leur vie de labeur, se créer un petit pécule ou par leur prévoyance s'assurer une retraite mutualiste ou une pension. Alors qu'on met tout en œuvre pour favoriser et encourager l'épargne dans la classe ouvrière, il eut été singulièrement illogique de ne pas tenir compte à l'ouvrier de ses efforts en vue de l'économie. C'est donc une récompense à la vertu que donne la loi en soumettant à un traitement de faveur les ressources que l'assisté s'est procurées par l'épargne.

L'application de ce régime de faveur est, du reste, soumis à une réglementation assez compliquée que fixe l'article 20.

1^{er} cas. -- Le postulant, dont les ressources proviennent de l'épargne, a élevé moins de trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans ; dans ce cas la déduction ne sera que de la moitié des ressources dépassant soixante francs (1). Et, ainsi, lorsque cette moitié est elle-même supérieure au taux de l'allocation générale, la Commission doit rejeter la demande.

(1) Lorsque les ressources provenant de l'épargne ne dépassent pas 60 francs dans le premier cas et 120 francs dans le deuxième, elles sont intangibles et ne comptent point pour la réduction.

2^e cas. — L'assisté a élevé trois enfants ou plus jusqu'à l'âge de seize ans ; dans ce cas, le même mode de calcul est admis avec cette particularité que la quotité intangible n'est plus fixée à 60 francs mais à 120.

Un maximum a cependant été prévu et fixé à 480 francs. Dans tous les cas, ce maximum est infranchissable et la Commission doit fixer l'allocation individuelle de façon à ce qu'en l'ajoutant au montant des ressources provenant de l'épargne le chiffre de 480 francs ne soit pas dépassé.

En ce qui concerne les ressources qui proviennent de la bienfaisance privée, il y a lieu de distinguer les secours permanents des dons accidentels et, pour les premiers seulement, d'en déduire la moitié du taux de l'allocation générale. En ce qui concerne les secours temporaires, ils doivent être ignorés de la Commission qui ne peut les faire entrer en ligne de compte pour le calcul de l'allocation individuelle.

Le même maximum de 480 francs calculé de la même façon que pour les ressources provenant de l'épargne, est encore prévu dans ce dernier cas.

Une dernière combinaison se présente au cas où l'assisté possède des revenus provenant des diverses sources que nous avons indiquées. Il y a lieu d'additionner le montant de ces diverses ressources dans les conditions sus relatées et de déduire le total du taux de l'allocation générale.

L'hospitalisation doit être envisagée comme un moyen exceptionnel d'assistance. La Commission peut toujours refuser ce mode et dans tous les cas ne peut

le proposer qu'avec le consentement du postulant et à condition encore que ce dernier ait besoin, à raison de son état de santé, de soins spéciaux et permanents qu'il ne peut recevoir à domicile. De là, l'obligation pour le bureau qui propose ce mode d'assistance de joindre au dossier les pièces constatant ces deux circonstances de fait.

A côté de l'hospitalisation, la loi fait figurer le placement dans les établissements privés ou chez un particulier. La Commission pourra le proposer avec le seul consentement de l'intéressé. Il va sans dire qu'au cas où le placement ne comprendrait que le logement, ou le logement et la nourriture, qu'il y aurait lieu de prévoir en même temps une allocation mensuelle pour permettre à l'assisté de se procurer le surplus.

La Commission doit donc dresser une liste de tous les candidats résidant dans la commune et pour lesquelles elle a reconnu le bien fondé de la demande ; mais cette liste comprend deux parties : dans la première doivent figurer les assistés qui, en même temps que leur résidence dans la commune, y possèdent le domicile de secours.

Dans la deuxième, les assistés qui n'ont dans la commune que leur résidence et ont leur domicile de secours étranger à la commune. Les dossiers de chaque demande seront joints aux listes et transmis avec ces listes, même les dossiers des demandes dont la Commission propose le rejet ; cette Commission n'émettant qu'un avis, il importe en effet que l'autorité chargée de statuer ait sous les yeux les pièces justificatives.

La première partie de la liste comprend donc les noms des candidats ayant leur domicile de secours, ainsi que leur résidence dans la commune. Le domicile de secours a été fixé par la loi de juillet 1893 sur l'Assistance médicale gratuite, avec cette modification en ce qui concerne l'assistance prévue par la loi de 1905 que le délai pour l'acquisition de ce domicile est porté de un ans à cinq ans, et qu'à partir de 65 ans, aucune modification ne peut être apportée au domicile de secours (1).

Dans la deuxième partie de la liste seront inscrits les noms des candidats résidant dans la commune, mais qui n'y ont pas leur domicile de secours.

La Commission devra du reste prendre soin de consigner au dossier les renseignements, de nature à permettre la fixation de ce domicile de secours.

Une remarque déjà faite mais qui doit être rappelée ici, c'est que l'assisté ayant bénéficié pour l'assistance de la fixation d'un domicile de secours, ne peut plus désormais voir changer cette fixation.

(1) Un arrêt récent du Conseil d'Etat en date du 3 août 1907 décide que les dispositions susvisées n'ont d'effet qu'à partir du 1^{er} janvier 1907, date de la mise en vigueur de la loi du 14 juillet 1907.

CHAPITRE III

Surveillance des Assistés.

La Commission, en outre de ce rôle déjà très considérable qui lui incombe d'établir les listes de proposition, doit encore exercer une surveillance continue sur les assistés ; enfin, elle peut, pour assurer l'exécution de la loi, décider le fractionnement de l'allocation mensuelle ou même décider que cette allocation sera fournie partie en espèces et partie en nature. Dans ce cas, ce n'est plus un avis, mais une véritable décision que prend le Bureau d'assistance. Ainsi donc, la Commission ordonnera ou le paiement en un seul terme et mensuel, ce qui est le mode normal, qui serait donc adopté à défaut d'une décision spéciale de la Commission. Il y a lieu d'ajouter qu'en aucun cas, le terme d'un mois ne peut être dépassé. Ou bien, elle décidera que le paiement sera effectué en plusieurs fractions pour éviter qu'un assisté puisse en quelques jours dissiper l'allocation qu'il reçoit pour un mois. Enfin, dernière hypothèse, le bureau pourra décider que l'allocation sera fournie à l'assisté partie en espèces et partie en nature ; dans ce cas, les fournitures seront payées directement aux fournisseurs. Il faut ajouter que cette dernière solution ne doit être adoptée qu'en cas de nécessité absolue et démontrée.

La Commission s'occupe enfin de signaler au Conseil municipal les modifications qu'elle croit nécessaire d'apporter au régime de l'Assistance, et ce tant au

point de vue du taux de l'allocation que du mode d'assistance.

La loi réserve, enfin, à l'ordonnateur du bureau d'assistance le soin d'établir les bons de paiements. Sur ce bon doit figurer le nom du bénéficiaire ou de la personne que l'assisté aura fait agréer pour toucher à sa place (1). Les bons doivent être établis pour chaque paiement alors même que l'allocation a été fractionnée.

En cas de perte d'un bon, l'assisté pourra en obtenir un duplicata et nous avons vu qu'en cas de perte du duplicata, il y a lieu de s'adresser au Préfet pour obtenir un mandat individuel; il en est de même lorsque l'assisté a laissé s'écouler sans se faire payer le délai de deux mois prévu pour la prescription.

Ces bons sont payés par le receveur du bureau d'assistance.



(1) Circulaire du Ministre des Finances du 25 juillet 1907.

TITRE III.

CONSEIL MUNICIPAL

CHAPITRE PREMIER.

Son rôle au point de vue de l'admission.

Si le rôle de la Commission est considérable en ce qui concerne l'instruction des demandes, le Conseil municipal n'a pas une moindre importance au point de vue de la mise en œuvre de la loi. Les Commissions n'émettent que des avis, la décision est réservée au Conseil municipal, du moins en ce qui concerne les assistés ayant leur domicile de secours dans la commune. Il doit même fixer le taux de l'allocation générale et, enfin, vote les fonds nécessaires au service des pensions d'assistance.

Pour l'admission, il est de règle que le Conseil municipal ne peut pas prononcer avant que la Commission ait été saisie de la demande et l'ait instruite ; l'article 7 de la loi prévoit cependant une exception au cas où la Commission aurait refusé ou négligé de formuler son avis.

Le Conseil doit non seulement examiner les demandes de tous les candidats, alors même que la Commis-

sion aurait proposé le rejet de certaines d'entre elles et pour ce faire, il peut procéder à une nouvelle instruction de la demande. Il peut de même refuser d'admettre à l'assistance un candidat que la Commission aurait cru devoir proposer.

Il vérifie également la question du domicile de secours.

En ce qui concerne la deuxième partie de la liste, le Conseil municipal n'a pas de décision à prendre, sauf au cas où il reconnaîtrait au postulant le domicile de secours dans la commune, il doit alors statuer sur la demande et inscrire le candidat dans la première partie.

S'il s'agit de demandes émanant de personnes ayant le domicile de secours dans la commune, mais résidant ailleurs, les demandes et dossiers sont examinés par la Commission de la commune de résidence ces demandes parviennent ensuite par la voie administrative au Conseil municipal du domicile de secours ; l'instruction, d'ailleurs, n'en est point définitive et le Conseil appelé à décider peut solliciter d'autres renseignements. Il rejette ou accepte ces demandes et la question se pose de savoir quel taux il devra adopter pour la fixation de l'allocation générale. Il semble bien que le taux à admettre soit celui de la commune de résidence bien que la loi soit muette sur ce point. Si, en effet, le taux de la commune de secours est inférieur à celui de la commune du domicile, ce dernier étant fixé en principe de manière à fournir strictement les éléments nécessaires à la vie dans la résidence en adoptant le taux inférieur fixé pour la commune du domicile de secours, l'assisté ne pourra plus subvenir

aux premiers besoins de la vie. De même, si le taux de la commune de secours est supérieur à celui de la commune de résidence, il n'y a point lieu d'adopter celui de la commune de secours, car ainsi faisant on accorderait à l'assisté plus qu'il ne lui est nécessaire pour les besoins matériels de l'existence.

Ce n'est pourtant pas la solution admise par la Commission centrale de l'assistance. Elle a, en effet ainsi que nous l'avons déjà vu prescrit, de donner aux assistés une allocation calculée, d'après le taux du domicile de secours sans tenir compte du coût de la vie dans la commune de résidence (1).

Le Conseil municipal, après avoir statué sur le principe de l'admission à l'assistance, doit aussi fixer le mode suivant lequel elle sera accordée. Les règles à suivre ont été indiquées à propos de la Commission d'assistance. Le Conseil municipal n'aura qu'à suivre les indications qui doivent lui être fournies par le Bureau, et n'aura qu'à redresser les erreurs qui lui paraîtraient avoir été commises lors de l'instruction de la demande. Il faut ajouter que si le Conseil municipal à le choix du mode d'assistance, il ne saurait après avoir adopté l'assistance à domicile déroger à la règle du paiement mensuel de l'allocation, c'est une attribution du bureau d'assistance qui, seul, peut fractionner l'allocation.

En ce qui concerne l'hospitalisation ou le placement, il est bon de rappeler que le Conseil municipal ne peut ainsi prononcer qu'avec le consentement de l'intéressé. C'est au Conseil municipal, toutefois, qu'appartient

(1) Circulaire du 10 août 1907, paragraphe IV.

le choix de l'hospice. S'il existe un hospice communal, celui-là sera choisi en première ligne, il sera même tenu de recevoir gratuitement l'assisté dans la limite de ses ressources, à défaut d'hospice communal, le Conseil en désignera un sur la liste arrêtée par le Conseil général.

CHAPITRE II.

Modification au régime des assistés.

De même que le Conseil municipal prononce sur l'admission à l'assistance, il prononce aussi sur les modifications à apporter au régime de l'assistance : augmentation ou diminution de l'allocation, changement de l'assistance à domicile en hospitalisation et *vice versa* ; mais, à la différence de ce qui lui est prescrit pour l'admission, il peut, en matière de modification, procéder sans être saisi d'une demande écrite, et de sa propre initiative. Il en est de même en ce qui concerne le retrait de l'assistance.

En matière d'assistance, le Conseil municipal délibère en comité secret, la séance n'est point publique et sur la demande d'un tiers de ses membres, le vote peut avoir lieu au scrutin secret.

C'est au Conseil municipal qu'il appartient en outre de fixer le taux de l'allocation générale pour la commune. Cette allocation doit représenter le coût minimum de la vie pour une personne sans ressources et dans l'impossibilité de s'en procurer par son travail. Le taux doit varier entre cinq francs et vingt francs et dans le cas où ce maximum de 20 francs paraîtrait au Conseil devoir être dépassé, la décision serait non seulement soumise, comme elle doit l'être dans tous les cas, à l'approbation du Conseil général, mais cette dernière devrait encore être soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

Il importe de rappeler que les dépenses du service de l'Assistance sont obligatoires. A cet effet, la Préfecture fait connaître à chaque commune le contingent de dépenses afférent à cette commune. Dans ce contingent, qui forme un chapitre spécial du budget communal, ne sont comprises que les dépenses réelles du service pour le service des assistés, et ce sous déduction de la subvention accordée par le Département ; les dépenses de pure administration, telles que la confection des imprimés, ne sont pas comprises dans cet article et figurent, en dépenses, dans le budget communal. De ce caractère obligatoire du service d'assistance et des dépenses qui en sont la suite, il résulte qu'au refus du Conseil municipal de les inscrire au budget, le Préfet pourra en ordonner l'inscription d'office (1).

Pour faire face aux dépenses nouvelles nécessaires au service de l'assistance, la commune peut faire appel aux catégories suivantes de ressources : 1^o les ressources, souvent fort appréciables, provenant des dons et legs qui lui ont été faits avec l'affectation spéciale à ce service ; 2^o la participation obligatoire du Bureau de bienfaisance et des Hospices ; 3^o les recettes ordinaires. Quand ces recettes sont par elles-mêmes insuffisantes, la commune a droit à une subvention départementale ou même à une subvention de l'Etat (2).

Lorsqu'il y a lieu d'exercer, conformément à l'article 5, un recours contre des personnes tenues à l'obligation alimentaire, la commune bénéficie des recettes ainsi obtenues. Mais, c'est au Préfet qu'il appartient de suivre l'instance, au nom de la commune.

(1) Article 149 de la loi du 5 avril 1884.

(2) Articles 27 et 28 de la loi. Décret du 14 avril 1906.

Rôle du Maire.

Le maire a lui-même, d'après la loi de 1905, des attributions assez considérables dont il a été déjà question plusieurs fois au cours de cette étude. Cependant, il peut paraître plus utile de les rappeler ici : C'est à lui que doivent être adressées les demandes, il signe les certificats, légalise les signatures, fait procéder à l'instruction des demandes et les communique, à cet effet, au bureau d'assistance. Il convoque et réunit le bureau d'assistance un mois avant la session ordinaire du Conseil municipal, pour l'élaboration des listes de propositions. Il transmet une copie de cette liste avec les dossiers afférents à la première catégorie au Conseil municipal, une autre copie avec les dossiers de la deuxième catégorie au Préfet. Après la délibération du Conseil municipal, il transmet au Préfet une copie de la liste accompagnée de l'état de déductions, tous les dossiers et copie de la délibération du Conseil. Il fait aussi effectuer le dépôt de la liste au secrétariat de la Mairie, fait faire les publications nécessaires de ce dépôt et l'affichage de l'avis du dépôt, Enfin, il est chargé de faire notifier aux intéressés les décisions qui lui sont transmises par le Préfet.

C'est encore à lui qu'il appartient de recevoir les réclamations, d'en tenir registre et d'en donner récépissé. Il doit prévenir les intéressés des réclamations déposées par les tiers. Enfin, conformément à l'article 21, il doit donner son agrément au choix de la personne chargée par l'assisté de toucher en son lieu et place.

Indépendamment de ces fonctions prévues et fixées spécialement par la loi de 1905, il conserve les fonctions qu'il possédait déjà dans la commission du Bureau de bienfaisance et dans la commission administrative de l'Hospice.



TITRE IV.

COMMISSION CANTONALE

CHAPITRE PREMIER.

Sa composition.

Cette Commission a été instituée pour juger en premier ressort les recours formés contre les décisions des Conseils municipaux. L'article 11 fixe sa composition. Elle doit comprendre : le sous-préfet, le conseiller général, un conseiller d'arrondissement pris dans l'ordre de nomination, le juge de paix, un délégué du Préfet, un délégué élu par les bureaux d'assistance du canton, un délégué élu par les Sociétés de secours mutuels du canton. Cette Commission cantonale devait être primitivement celle qu'avait instituée la loi du 15 juillet 1893, c'est par suite d'amendements qu'on a ajouté à cette Commission un délégué du Préfet et un des Sociétés de secours mutuels (1). La présidence en appartient au sous-préfet et à défaut au juge de paix. C'est à ce président qu'appartient le droit de convocation, convocation qui devra être aussi rapide que possible, la loi impartissant un délai de vingt jours seulement pour statuer.

(1) Articles 10 et 11 du projet de règlement départemental annexé à la circulaire du 16 avril 1906

CHAPITRE II.

Son rôle.

Cette Commission connaît de tous les recours formés contre les décisions des Conseils municipaux du canton, et ce, en dépit d'une autre opinion qui ne semblent pas pas devoir prévaloir d'après laquelle la formule serait changée : la Commission cantonale connaîtrait des recours de tous les assistés résidant dans le canton. Il est à peine nécessaire de montrer quelles difficultés pourraient créer l'adoption du deuxième système notamment, à raison de l'éloignement de la commune où l'assisté peut avoir son domicile de secours et qui ne permettrait que difficilement à la Commission cantonale de se procurer les renseignements nécessaires pour motiver sa décision. La Commission cantonale connaît donc des recours formés non seulement contre l'admission ou le rejet de la demande, mais encore contre la fixation du mode d'assistance ou la fixation du taux individuel. Cette Commission n'a aucune initiative, il faut que le Conseil municipal ait d'abord pris une délibération et c'est par un recours contre cette décision que la Commission cantonale peut être saisie.

Par exception et par suite du refus ou de la négligence du Conseil municipal de délibérer sur les demandes d'assistance, c'est à la Commission cantonale qu'il appartient de fixer la liste d'admission ; encore faut-il remarquer qu'elle n'est point saisie d'office mais ne peut l'être que sur l'invitation du Préfet.

Si la Commission saisie d'un recours formé contre une décision du Conseil municipal refusant l'admission, réforme cette décision elle pourra en même temps et de même à notre avis, fixer le mode d'assistance et le taux individuel. Cela se peut induire des termes de l'article 11 qui indique que la décision de la Commission est inscrite sur la liste, il ne saurait donc s'agir d'une inscription incomplète fixant seulement le principe de l'admission. En effet, si la Commission cantonale ne pouvait prononcer que sur le principe de l'admission, il y aurait lieu de provoquer une nouvelle délibération du Conseil municipal pour fixer le mode d'assistance et le taux individuel, cette délibération serait elle-même sujette à recours, d'où des lenteurs qui semblent incompatibles avec le vœu de la loi qui a pris soin, dans tous les cas, de fixer des délais très courts pour la solution des difficultés que peut comporter son application.

Si, au contraire, le Conseil municipal a prononcé l'admission, le recours peut être formé à fin de rejet à raison de ce que les conditions de l'article 1^{er} ne sont point remplies ; le réclamant doit d'abord faire la preuve du bien-fondé de sa réclamation, la Commission peut ensuite infirmer ou maintenir la décision première. Des recours sont admis enfin contre les délibérations fixant le mode d'assistance, contre le taux de l'allocation individuelle et, à ce propos, après avoir noté que la preuve appartient au réclamant ; il faut encore remarquer que la Commission ne peut décider que sur la difficulté qui lui est soumise. C'est ainsi qu'elle ne pourrait décider une augmentation du taux individuel lorsqu'elle est saisie d'un recours tendant à faire admettre une réduction et *vice versa*

Le Sous-Préfet, président de droit de la Commission cantonale reçoit les réclamations et convoque la dite Commission. Celle-ci, outre les renseignements qui figurent au dossier, dossier qui doit suivre la réclamation, pourra prescrire les mesures d'instruction complémentaires qui lui paraîtront nécessaires. Elle devra prononcer ensuite, dans le délai d'un mois, non pas du jour où elle a été saisie, mais du jour du dépôt à la Mairie de la réclamation. L'article 11 impose à la Commission le devoir de convoquer, pour fournir leurs explications, l'intéressé et le maire de la commune. Les délibérations de la Commission, pour lesquelles aucune forme n'est prévue, aucun quorum exigé, doivent être prises à la majorité des membres présents et doivent, en outre, être motivées. Le Sous-Préfet, dans la huitaine qui suit, en adresse copie au Préfet et au Maire; le Maire, à son tour, doit faire connaître par une notification individuelle la décision à l'intéressé, il doit, enfin, modifier la liste des admissions conformément aux décisions de la Commission cantonale.

Les décisions de la Commission sont elles-mêmes soumises à un recours devant la Commission centrale, dans un délai de 20 jours.

TITRE V

Commission départementale et Conseil général

CHAPITRE PREMIER.

Domicile de secours départemental.

La Commission départementale est chargée des mêmes attributions, en ce qui concerne les assistés ayant le domicile de secours départemental, que le Conseil municipal à l'égard des postulants ayant le domicile de secours communal. C'est la Commission départementale qui prononce sur l'admission ou le rejet.

Il est donc important de fixer les règles qui régissent ce domicile de secours départemental. Il appartient à ceux qui, depuis leur majorité et avant l'âge de 65 ans, auront, au moment de leur demande, résidé un minimum de cinq ans consécutifs dans le département, sans avoir résidé le même laps de temps dans une seule commune ; il appartient de même à ceux qui, remplissant les mêmes conditions, n'auront pas au moment de leur demande quitté le département depuis plus de cinq ans. Les enfants assistés du département ont ce même domicile de secours tant qu'ils ne remplissent pas les

conditions nécessaires pour l'acquisition d'un nouveau domicile de secours. Les mineurs ont, eux-mêmes, le domicile de secours départemental lorsque leurs parents le possèdent ; de même, la femme mariée, lorsque son mari a le domicile de secours départemental.

CHAPITRE II.

Admission.

Le Préfet, qui a centralisé toutes les demandes, convoque et saisit la Commission départementale qui, comme on le sait, est une émanation du Conseil général. Cette Commission fonctionne pour l'application de la loi de 1905 suivant les dispositions de l'arrêté que chaque Préfet doit prendre dans son département. Une simple remarque est à noter, c'est que la loi ne paraît pas imposer à la Commission départementale l'obligation de solliciter l'avis du Bureau d'assistance de la commune de résidence ; c'est, du reste, l'opinion qui a prévalu dans la pratique. La Commission peut et doit donc instruire les demandes et, à cet effet, la loi lui reconnaît le droit de prescrire les enquêtes nécessaires et de s'en-tourer de tous les renseignements utiles.

La Commission ayant statué sur la demande doit, en outre, fixer le mode d'assistance et le taux de l'allocation individuelle, elle doit prendre pour base des calculs le taux de l'allocation générale de la commune de résidence de l'assisté. Toutefois, pas plus que le Conseil municipal, elle ne peut prononcer sur le mode de paiement ni sur son fractionnement, c'est une des attributions exclusives du Bureau de bienfaisance de la commune de résidence. Les décisions de la Commission départementale sont immédiatement exécutoires, bien que l'article 14 organise un recours devant le Conseil général.

CHAPITRE III.

Rôle du Conseil général.

C'est au Conseil général lui-même qu'appartient le soin d'organiser le Service départemental d'assistance aux vieillards. Il doit aussi arrêter la liste des Hospices destinés à recevoir les assistés et fixe, en même temps, les conditions de placement chez les particuliers ou dans les établissements privés. Il est enfin consulté par le Préfet qui décide sur le prix des journées d'hospitalisation. Le Conseil général doit enfin approuver le taux fixé dans chaque commune pour l'allocation générale.

TITRE IV.

HOPITAUX ET HOSPICES

Ces établissements ont, de par la loi de 1905, certaines obligations à remplir. Ils doivent recevoir les assistés gratuitement ou moyennant un prix de journée à la charge du domicile de secours.

Les hospices communaux doivent, dans la limite de leurs ressources, recevoir gratuitement les assistés de la commune ; au-delà des ressources, la commune doit payer le prix de journée. Il ne faut, du reste, comprendre dans les assistés de la commune que ceux qui y ont leur domicile de secours.

Les hospices intercommunaux ou cantonaux sont soumis aux mêmes obligations dans les limites du droit que chaque commune possède à l'usage de cet hospice.

Ces établissements, lorsqu'ils auront été désignés par le Conseil général devront aussi recevoir, moyennant le prix fixé par le Préfet, les assistés dont l'hospitalisation aura été prononcée d'après les termes de l'article 22. Le Préfet qui fixe le prix de journée doit, en même temps, fixer le nombre de lits que l'hôpital devra réserver pour le service de l'Assistance.

Souvent, aussi, les hôpitaux ou hospices auront reçu des dons et legs dont le revenu est affecté à l'assistance à domicile des vieillards. Ces revenus devront être affectés au nouveau service jusqu'à due concurrence.

TITRE VII.

CONSEIL DE PRÉFECTURE

Un très grand nombre de contestations relatives à l'application de la loi de 1905, sont, de par cette loi, réservées à la compétence du Conseil de Préfecture. La fixation du domicile de secours donnera souvent lieu dans la pratique à des contestations, c'est le Conseil de Préfecture de la résidence de l'assisté qui est compétent pour déterminer le domicile de secours. Et, de ce principe, découle cette conséquence que le Conseil de Préfecture connaîtra de toutes les difficultés qui auront pour base la fixation du domicile de secours.

Pour les contestations relatives à l'application des articles 23, 27, 30, 31 et 35, le Conseil de Préfecture est encore compétent, avec cette différence que le différend doit être porté non devant le Conseil de Préfecture de la résidence de l'assisté, mais devant le Conseil du département où est situé l'établissement hospitalier.

La loi de 1905 apporte quelques modifications à la procédure ordinaire des Conseils de Préfecture. En première ligne figure, pour toutes les pièces, la dispense de timbre et d'enregistrement. Il semble bien aussi que les décisions du Conseil puissent être simplement notifiées

par la voie administrative, c'est en effet, le moyen le moins coûteux, et l'on respecterait ainsi le vœu de la loi qui est dans tous les cas d'organiser la procédure la moins coûteuse.

Les recours formés contre les arrêtés des Conseils de Préfecture, doivent être portés devant le Conseil d'Etat. Nous rappelons ainsi que le pourvoi est dispensé du timbre et que l'assistance d'un avocat n'est plus obligatoire.

Il reste quelques mots d'explications à fournir sur une disposition finale de la loi du 14 juillet 1905. Elle concerne les vagabonds.

Parmi ces déclassés, il en existe un certain nombre qui peuvent avoir droit au bénéfice de la loi ; ils n'en sont pas exclus et l'article 39 les autorise même, lorsqu'ils seront sous le coup de poursuites intentées en vertu des articles 269, 270, 271 et 274 du Code pénal, à solliciter un sursis jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande.

TITRE VIII.

Répartition des Charges financières

Le législateur, dans le titre IV de la loi, a réparti les dépenses nécessitées par l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Ces dépenses sont à la charge des communes, des départements et de l'Etat.

D'abord, chaque collectivité supporte les dépenses occasionnées par les assistés qui ont chez elle leur domicile de secours. Les dépenses sont donc supportées par une commune, un département, ou l'Etat, selon que l'assisté a le domicile de secours communal ou départemental, ou n'a pas de domicile de secours. (Art. 27-28).

Là, aurait pu, semble-t-il au premier abord, s'arrêter les règles de répartition ; mais, avec ce système, les Communes auraient eu une charge considérable qu'il eut été difficile de leur faire supporter ; leur budget se serait trouvé la plupart du temps entièrement ou presque absorbé et, par suite, elles auraient été obligées de voter elles-mêmes des impôts très lourds pour les contribuables. D'autre part, le nombre des assistés n'est pas dans une proportion constante avec la population et la richesse des communes et des départements ; il fallait tenir compte de toutes ces considérations pour aboutir à une répartition équitable.

La loi a donc procédé à une deuxième répartition des dépenses. Une commune doit, obligatoirement, assumer la charge de ses assistés. Mais, si elle est obligée de faire appel à l'impôt pour faire face aux dépenses, elle a le droit à des subventions du département et de l'Etat. Le département a donc à supporter deux genres de dépenses (1) : 1^o Dépenses des assistés qui ont le domicile de secours départemental ; 2^o Partie des dépenses des assistés qui ont le domicile de secours communal quand les communes intéressées sont obligées de voter des impôts pour faire face aux dépenses de ces assistés.

Pour cela, il reçoit lui-même une subvention de l'Etat.

L'Etat a donc à sa charge : 1^o Les dépenses des assistés sans domicile de secours ; 2^o Partie des dépenses des assistés ayant le domicile de secours communal ou départemental, lorsque le Département est obligé de faire appel à l'impôt ; 3^o Partie des dépenses des assistés ayant le domicile de secours communal quand le nombre des assistés dépasse la proportion de dix pour mille habitants dans la même commune. Tels sont les principes généraux. Il reste maintenant à donner le détail des ressources qui doivent servir à payer les frais d'assistance et à indiquer ensuite les proportions suivant lesquelles ces frais sont répartis entre les diverses collectivités.

La Commune doit, avant de faire appel à l'impôt, examiner si elle possède certaines ressources énumérées par l'article 27 de la loi et qui doivent être d'abord affectées au paiement des dépenses d'assistance.

(1) Il doit, en outre, supporter les frais d'administration du service.

Ces ressources sont les suivantes :

1^o Fondations et libéralités faites en vue de l'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables, à moins que les conditions des dites fondations ne s'y opposent. Les revenus de ces fondations sont recueillis par les Communes même si la donation a été faite à un hospice ou à un bureau de bienfaisance ; l'article 30 ne laisse aucun doute à ce sujet. En première ligne figurent donc les revenus dont les vieillards ou infirmes doivent bénéficier en vertu de la volonté des bienfaiteurs. L'assistance à ces individus devenant un service public obligatoire, les legs faits à leur profit sont distribués au moyen du mécanisme légal spécialement créé pour cet objet. La loi a d'ailleurs prévu le cas où certaines conditions imposées par les donateurs s'opposeraient à la mainmise des communes sur ces ressources. Si, par exemple, les revenus du legs doivent être distribués par le bureau de bienfaisance lui-même, la Commune devra respecter les conditions imposées par le fondateur. •

Les contestations qui pourraient s'élever à ce sujet sont de la compétence des tribunaux judiciaires, car il s'agit de l'interprétation d'un acte de donation ; il en serait autrement si la contestation s'élevait entre la Commune et un hospice sur le point de savoir si les conditions de la libéralité s'opposent à ce que les revenus puissent servir à la Commune pour payer les dépenses d'assistance ; il semble, dans ce cas, que l'article 35 donne au Conseil de préfecture le pouvoir d'apprécier si la Commune doit ou non bénéficier des revenus de ces donations. S'il s'élevait des doutes sur l'interprétation des testaments ou donations, la question pourrait être portée devant les tribunaux judiciaires.

La décision du Conseil de préfecture ne s'opposerait nullement à ce que les intéressés demandent aux tribunaux judiciaires la révocation de la donation si les conditions imposées ne leur paraissaient pas respectées ;

2° Participation éventuelle de l'hospice ou du bureau de bienfaisance. — Il s'agit ici d'une participation volontaire (1), la participation obligatoire prévue par l'article 30 ne concerne que le produit des fondations spécialement instituées dans l'intérêt des vieillards infirmes ou incurables. La participation prévue par l'article 27-2° est une participation volontaire des établissements de bienfaisance. La circulaire du 16 avril 1906 fait en effet justement remarquer que certains hospices usaient de de la faculté accordée par les lois des 7 août 1854 (article 17) et 21 mai 1873 (art. 7) et assistaient à domicile des vieillards et des infirmes. La circulaire ajoute « qu'il « est désirable qu'ils continuent à consacrer la même « partie de leurs revenus à ce mode d'assistance. La « somme que la Commission administrative y affectera « chaque année viendra en déduction de la charge com- « munale ».

Il convient de remarquer que l'hospice ne pourra pas de lui-même payer directement aux assistés les frais d'entretien. Les vieillards secourus à domicile par l'hospice, doivent être compris dans les assistés de la loi de 1905 et dès leur inscription sur les listes d'assistance, ils reçoivent les allocations en vertu de la loi de 1905 et suivant les formalités nouvelles. Le seul rôle des hospices paraît être de verser les sommes qu'elles consacraient chaque année à l'assistance à domicile dans la

(1) Circulaire du 16 avril 1906, p. 71.

caisse communale ; c'est, en effet, la Commune et non l'hospice qui doit maintenant supporter les frais de l'assistance à domicile, et il semble que l'hospice n'a plus le pouvoir de pratiquer ce mode d'assistance puisque la loi de 1905 centralise entre les mains du service de l'Assistance aux vieillards, les ressources antérieurement affectées à ce genre d'assistance.

Les bureaux de bienfaisance contribuent aussi au service de l'Assistance obligatoire dans la mesure de leurs ressources, conformément à ce qui a lieu pour l'Assistance médicale gratuite. La proportion des ressources à affecter à l'assistance aux vieillards est fixée par les Préfets qui doivent se guider sur les circonstances. Le Ministre recommande de prélever, en général, 1/5 des ressources.

Cette proposition ne semble pas exagérée, elle est inférieure à celle du quart qu'avait proposée la Chambre des Députés. Il faut remarquer que, par suite du nouveau service, les bureaux de bienfaisance voient leurs charges considérablement diminuées, tous les indigents incapables de travailler d'une façon permanente ne tombent plus à leur charge.

Ils ne doivent plus, semble-t-il, distribuer de secours annuels, mais simplement des secours temporaires. On sait, en effet, que les bureaux de bienfaisance sont institués pour secourir les indigents ; ils doivent avoir un livre des pauvres où l'on inscrit, d'une part, les indigents secourus temporairement et, d'autre part, les indigents secourus annuellement. Dans la première catégorie on comprend les malades, les blessés, les femmes en couche ou nourrices, les enfants abandonnés, les orphelins, ceux qui se trouvent dans des cas extraordinaires ou

imprévus. Dans la seconde les aveugles, les paralytiques, les cancéreux, les infirmes, les vieillards, les chefs de famille surchargés d'enfants en bas-âge.

On comprend que le prélèvement de $1/5$ des ressources du Bureau de bienfaisance est inférieur au chiffre de dépenses qu'exigeait la distribution de secours aux infirmes, aux incurables et aux vieillards.

3° Lorsque ces deux catégories de revenus ne sont pas suffisantes pour faire face aux dépenses nécessitées par la nouvelle loi, la Commune doit faire appel à ses ressources ordinaires disponibles. Il faut entendre par *recettes ordinaires*, d'après la circulaire du 18 août 1906 (page 6), les recettes ordinaires libres, c'est-à-dire celles qui existent après le prélèvement des dépenses ordinaires (obligatoires et facultatives) et des dépenses extraordinaires obligatoires garanties par un prélèvement sur ces recettes.

4° Lorsque les ressources sont elles-mêmes insuffisantes, la Commune est obligée de faire appel à l'impôt, c'est-à-dire à des centimes additionnels aux quatre contributions directes. Mais, elle ne doit pas supporter seule tout l'excédent de dépenses, elle reçoit une subvention du département calculée d'après la valeur du centime démographique. On appelle ainsi le quotient de la division du centime communal par le chiffre de la population, et par le mot population il faut entendre « population municipale » c'est-à-dire que l'on ne compte pas les habitants de passage, ni soldats, ni les hospitalisés, ni les aliénés (1).

(1) *Sénat. Séance du 16 juin 1905.*

La subvention du département est calculée d'après le barème A annexé à la loi :

VALEUR DU CENTIME COMMUNAL rapporté à la population	PORTION DE LA DÉPENSE à couvrir	
	par les communes au moyen des ressources provenant de l'impôt (art. 27, 4 ^e).	par les départem ^{ts} au moyen de leurs propres ressources et des subventions de l'Etat conformément au tableau B.
	p. 100	p. 100
Au dessous de 0 fr. 06....	11	90
De 0 fr. 061 à 0 fr. 08....	15	85
De 0 fr. 081 à 0 fr. 10....	20	80
De 0 fr. 101 à 0 fr. 12....	25	75
De 0 fr. 121 à 0 fr. 14....	31	70
De 0 fr. 141 à 0 fr. 16....	40	60
De 0 fr. 161 à 0 fr. 18....	50	50
De 0 fr. 181 à 0 fr. 20....	60	40
Au dessus de 0 fr. 20....	70	30

Prenons par exemple une commune du département de l'Allier, chef-lieu de canton, Dompierre, les dépenses nécessitées par le nouveau service sont les suivantes :

Personnes assistées à domicile à partir du 1 ^{er} janvier 1907.....	46
Personnes assistées à domicile à par- tir du 27 mai 1907.....	5
Hospitalisés	1

Le taux d'allocation est de 192 fr. par an, soit 16 fr. par mois, le Conseil municipal n'a opéré aucune déduction, les assistés étant considérés comme absolument indigents, le chiffre des dépenses est donc :

Assistance à domicile	{	$46 \times 192 \dots \dots$	8.640 »
	{	$5 (16 \times 7 + 0,5333 \times 4)$	570 55
Hospitalisation.....			500 »
TOTAL.....			<u>9.710 65</u>

Le Bureau de bienfaisance ne possède aucune fondation pour les infirmes et les vieillards, il donne à la Commune le $\frac{1}{5}$ de ses ressources, soit 370 francs.

La Commune ne possède aucune recette ordinaire disponible. Il reste donc une somme de 9.710 fr. 65 — 370 = 9.340 fr. 65 à trouver.

Pour combler ce déficit, la commune doit faire appel à l'impôt, de plus, elle a droit à la subvention du département calculée d'après le barème A.

La population est de 3.306 habitants.

La valeur du centime communal est de 225 fr. 67.

La valeur du centime démographique est donc $\frac{225 \text{ fr. } 67}{3.306} = 0,68$.

La subvention du département est, dans ce cas, de 85 % de la dépense à couvrir au moyen de l'impôt.

$$\text{Soit : } \frac{(9.710 \text{ fr. } 65 - 370) \times 85}{100} = 7.939 \text{ fr. } 55.$$

La part de la commune serait donc de 1.401 fr. 10 et le Conseil municipal devrait voter le nombre de centimes nécessaires pour trouver cette somme, c'est-à-dire $\frac{1.401 \text{ fr. } 10}{225 \text{ fr. } 67}$ soit 6^{es} environ, mais le nombre des assistés est de $46 + 5 + 1 = 52$, et, comme la population est de 3.306 habitants, la Commune a droit, aux termes de l'article 27-4° à une subvention directe de l'Etat.

Cette subvention est due chaque fois que dans une commune le nombre des assistés dépasse 1 par 100 habi-

tants, elle est calculée d'après le barème suivant (tableau C de la loi) :

Pour un assisté par mille habitants au-dessus de 10 p. 1.000, 10 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour deux assistés par mille au-dessus de 10 p. 1.000, 11 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour trois assistés par mille au-dessus de 10 p. 1.000, 12 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour quatre assistés par mille au-dessus de 10 p. 1.000, 13 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour cinq assistés par mille au-dessus de 10 p. 1.000, 14 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour six assistés par mille au-dessus de 10 p. 1.000, 15 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour sept assistés par mille au-dessus de 10 p. 1.000, 16 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour huit assistés par mille au-dessus de 10 p. 1.000, 17 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour neuf assistés par mille au-dessus de 10 p. 1.000, 18 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour dix assistés par mille au-dessus de 10 p. 1.000, 19 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Au-dessus de dix assistés par mille au-dessus de 10 p. 1.000, 20 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Cette subvention diminue de son chiffre le montant de la dépense que la commune doit couvrir au moyen de l'impôt.

Dans notre espèce, la commune a 52 assistés, c'est-à-dire $51 - 33 = 17$ en sur-nombre ; 17 assistés pour 3.300 habitants, c'est $\frac{17 \times 1.000}{3.300} = 5$ par mille habitants, par conséquent l'Etat doit une subvention de 14 %.

Sur quel chiffre est calculée cette subvention ? Il résulte des instructions ministérielles que l'on doit retenir le montant de la part des dépenses que la commune doit supporter au moyen de l'impôt, déduction faite de la subvention du département.

La part de la commune étant de 1.401 fr. 10, la subvention directe de l'Etat est de $\frac{1.401 \ 10 \times 14}{100} = 196 \text{ fr. } 15$, la commune a donc en définitive à s'imposer du nombre de centimes suffisant pour trouver la somme de 1.204 fr. 95.

En résumé, le budget de l'assistance pour la commune envisagée s'établira de la manière suivante :

Dépenses.

Assistés à domicile.....	9.210 65
Hospitalisation.....	500 »
TOTAL.....	<u>9.710 65</u>

Recettes.

Fondations.....	NÉANT.
Participation du Bureau de bienfaisance...	370 »
Recettes ordinaires	NÉANT.
Subvention du département $\frac{(9.710 \ 65 - 370) \ 85}{100} =$	7.939 55
Subvention directe de l'Etat $\frac{1.401 \ 10 \times 14}{100} =$	196 15
Part de la commune.....	<u>1.204 95</u>
TOTAL égal	<u>9.710 65</u>

La Commune n'a donc à s'imposer que de 5^c 4 pour faire face à sa part contributive ; si toutes les dépenses d'assistance avaient été à sa charge, elle aurait dû s'imposer de près de 42 centimes.

Cet exemple donne un aperçu du travail considérable qu'entraînera en fin d'année, la liquidation des dépenses du nouveau service. Ce travail n'est pas fait, comme on pourrait le croire, dans les Communes ; le décret du 14 avril 1906 et les instructions du Ministère ont centralisé ces opérations dans les Préfectures, comme pour le Service d'assistance médicale gratuite. En réalité, les Communes n'inscrivent dans leur budget que les revenus, des fondations, la participation du Bureau de bienfaisance, l'excédent de leurs recettes ordinaires, le produit de l'imposition qu'elles votent, ainsi que la subvention directe de l'Etat, mais ces chiffres ne sont que très approximatifs. Les Communes inscrivent en dépenses le montant probable des dépenses qui tomberait définitivement à leur charge, d'après la liquidation de fin d'année faite par le Préfet. Cette somme constitue le *contingent de la commune pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables* (1), elle est mise en recouvrement par le Trésorier-Payeur général sur état dressé par le Préfet.

Dans notre espèce, la Commune inscrit donc en recettes :

Participation du Bureau de bienfaisance...	370 »
Subvention directe de l'Etat.....	196 15
Produit de 5 ^e 4.....	1.218 25

Et dépenses :

Contingent présumé de la commune.....	1.784 40
Après la liquidation des dépenses, le Préfet fera verser par la commune dans la caisse du Trésorier une somme de.....	
	1.771 10

Par conséquent, paiement d'un contingent dans la caisse du Trésorier-Payeur général, établissement des

(1) Circulaire. Int. 18 août 1906.

bons d'allocation par le Maire, conformément à un état envoyé chaque mois à la Préfecture ; là, se borne le rôle des communes dans l'organisation financière du service.

Nous allons examiner maintenant le rôle du département.

Nous avons vu que le Département aurait à supporter :

1^o Dépenses des assistés ayant le domicile de secours départemental ;

2^o Subventions aux communes d'après le barème A ;

3^o Frais du service.

C'est le Département, personne morale, qui assume la charge de ces dépenses.

Pour cela, il fait appel à ses ressources propres et à des centimes additionnels aux quatre contributions ; de plus, il a droit à une subvention de l'Etat, calculée d'après le tableau B annexé à l'article 28.

VALEUR DU CENTIME DÉPARTEMENTAL rapporté à la population (par 400 habitants)	PORTION DE LA DÉPENSE à couvrir	
	par les départem ^{ts} au moyen de ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt (art. 28, 2 ^o).	par l'Etat
	p. 100	p. 100
De 5 fr. et au-dessous....	5	95
De 5 fr. 01 à 6 fr.....	8	92
De 6 fr. 01 à 7 fr.....	11	89
De 7 fr. 01 à 8 fr.....	14	86
De 8 fr. 01 à 9 fr.....	17	83
De 9 fr. 01 à 10 fr.....	20	80
De 10 fr. 01 à 11 fr.....	25	75
De 11 fr. 01 à 12 fr.....	30	70
De 12 fr. 01 à 15 fr... ..	35	65
De 15 fr. 01 à 18 fr.....	40	60
Au-dessus de 18 fr... ..	50	50

Cette subvention est due pour les dépenses dont nous venons de donner la liste, c'est-à-dire :

- 1^o Subvention du Département aux Communes ;
- 2^o Dépenses des assistés ayant le domicile de secours départemental ;
- 3^o Frais d'administration du service ;

Elle est calculée sur le total de ces dépenses même si le Département n'a pas eu, pour la couvrir, à faire appel au produit de l'impôt.

L'examen des barèmes montre que l'Etat supporte une part considérable de dépenses ; par exemple, dans l'Allier, l'Etat prend à sa charge 75 % des dépenses qui tombent à la charge du Département. Pour la commune dont nous venons de parler, la dépense totale se répartit donc ainsi :

	DÉPENSE.....	9.710 65
	<i>Part de la Commune</i>	1.574 95
<i>Part de l'Etat</i>	{ Subvention au Département..... 5.954 77 Subvention directe à la Commune..... 196 15	6.150 92
	<i>Part du Département</i>	1.984 78
	TOTAL.....	<u>9.710 65</u>

L'Etat supporte donc la charge complète des assistés sans domicile de secours. Il participe encore aux dépenses des Communes et des Départements en fournissant des subventions dont le détail a déjà été donné.

Tel est le système de répartition des charges financières du service de l'Assistance.



TITRE IX

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES

Les statistiques concernant l'application de la loi du 14 juillet 1905 n'ont pu jusqu'à ce jour être publiées. La date relativement récente de la mise en application de la loi ne permet pas en effet de connaître dès aujourd'hui les résultats de sa mise en œuvre. Cependant, quelques départements ont pu produire des statistiques qui, pour la plupart incomplètes sur certains points, peuvent cependant fournir d'utiles renseignements sur les conditions d'application dans ces départements.

Le département de l'Allier a fourni au Ministère de l'Intérieur des états concernant l'organisation du service, son fonctionnement, le montant et la répartition des dépenses et la statistique administrative. Cette statistique peut servir de moyenne de comparaison eu égard à ce que ce département, en tant que richesse, situation économique, nombre d'habitants et superficie, peut être placé lui-même dans la moyenne des départements français. Ce sont ces renseignements statistiques qui sont donnés à la suite.

Le département de l'Allier compte une population de 417.961 habitants au recensement de 1906, pour une superficie de 730.837 hectares. Le nombre des communes est de 321 ; les cantons sont au nombre de 29. Dans ce département la région ouest est industrielle et la région est

est agricole, un domaine forestier assez important et des vignobles assez étendus font de ce département une région que l'on peut prendre comme type moyen, et, ainsi, la statistique qui suit peut servir d'indication très précieuse comme indication.

Les assistés ayant le domicile de secours communal avaient été admis au nombre de 3.758 à la date du 1^{er} juillet 1907. Pour les assistés ayant le domicile de secours départemental, il ne peut être fourni de renseignements, la Commission départementale ne s'étant pas encore réunie pour l'admission.

A fin octobre, le nombre des assistés communaux était passé à 4.841

Ceux qui ont obtenu l'assistance par une allocation mensuelle à domicile sont au nombre de 4.679
par l'hospitalisation 147, dont gratuitement en vertu de l'article 31 de la loi..... 105
et à la charge du service 42
Par le placement familial 15
Par le logis seulement..... Néant.

Les dépenses que nécessitera le service pendant l'année 1907 s'élèvent au total de..... 502.503

Dans ce total figure, pour les allocations mensuelles à domicile, la somme de 472.758
Pour l'hospitalisation 20.000
Pour les autres modes d'assistance 1.600
Pour les certificats médicaux et frais de transport. 100

Les ressources prévues en vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 27 et de l'article 30 de la loi (participation des bureaux de bienfaisance et hospices, revenus des

dons et legs en faveur des vieillards, infirmes et incurables) s'élèvent au chiffre approximatif de..... 45 000

Les dépenses restant à répartir entre les Communes, le Département et l'Etat, s'élèvent donc au chiffre approximatif de 457.508

Il est bon de rappeler, ici, que ces statistiques concernent exclusivement les assistés ayant le domicile de secours communal, la Commission départementale de l'Allier n'ayant encore admis aucun assisté.

Ces dépenses du chiffre total de 457.508 francs se répartissent de la façon suivante :

Frais d'administration du Service départemental, 11.050
dont 25 % à la charge du Département, soit. 2.762 50
et 75 % à la charge de l'Etat..... 8.287 50

Il reste pour les dépenses proprement dites du service 446.458 »
dont 25 % à la charge des Communes 111.614 50
et 75 % à la charge du Département et de l'Etat,
soit..... 334.843 50
sur cette somme le Département supporte 25 %,
soit..... 83.711 »
et reçoit de l'Etat une subvention de 75%.. 251.132 50

Les dépenses pour l'administration du service s'élèvent à 11.050 »
dont 25 % à la charge du Département, soit 2.762 50
et 75 % à la charge de l'Etat 8.287 50

La subvention directe et complémentaire de l'Etat aux Communes du Département s'élève à la somme de 1.825 francs, qui doit venir en déduction de la dépense incombant aux Communes et en augmentation de la

dépense incombant à l'Etat. (Barème C, article 27 de la loi).

En résumé, la répartition se fait sur les bases suivantes par combinaison des barèmes A B C :

TOTAL DES DÉPENSES 457.508 »

Part des Communes :

111.614 50 — 1.825 = 109.789 50

Part du Département :

83.711 + 2.762 50 = 86.473 50

Part de l'Etat :

251.132 50 + 8.287 50 + 1.852 = 261.245 »

Il y a lieu d'ajouter que le Service d'assistance a été, à cette date, organisé dans toutes les communes du Département. Le paiement des allocations mensuelles a commencé à partir du 1^{er} janvier 1907 et, dès le 1^{er} juin, le paiement se faisait régulièrement dans toutes les communes.

19 Commissions cantonales ont eu à connaître de 44 réclamations dont 43 en vue de l'admission, sur lesquelles 27 ont été admises et 1 en vue de la radiation qui n'a pas été admise.

Dans aucune commune il n'a été décidé de fractionner les allocations mensuelles, mais pour 2 assistés les Commissions communales ont décidé que l'allocation serait payée partie en nature et partie en espèces.

Le Conseil de Préfecture de l'Allier n'a pas eu encore à connaître d'aucune affaire relative à l'application de la loi de 1905.

En ce qui concerne la fixation du taux des allocations mensuelles, sur 321 communes, 61 ont adopté le mini-

mum, 5 francs, 181 communes ont fixé le taux entre 10 et 20 francs, parmi lesquelles 23 ont adopté le maximum 20 francs.

A titre d'indication, les taux fixés dans les 4 chefs-lieux d'arrondissement ou de département sont les suivants :

Moulins, 12 fr. ; Montluçon, 16 fr. 50 ; Lapalisse, 18 fr. et Gannat, 20 fr.

Quelques Conseils municipaux avaient cru pouvoir, dans leur délibération, fixer un chiffre dépassant le maximum :

Ferrières-sur-Sichon.....	29 »
Huriel..	25 »
Neuville.....	37 50
Saint-Didier-en-Rollat	24 »
Saint-Marcel-en-Murat.....	28 »
Trezelle.....	30 »

Le Conseil général, dans sa séance du 24 avril 1906, a ramené au taux de 20 francs toutes ces allocations supérieures au maximum prévu.

Parmi les communes du Département, certaines présentent une proportion considérable d'assistés : Dompierre, 52 pour 3,306 habitants ; Saligny, 45 pour 1,745 habitants ; Coulanges, 23 pour 761 habitants ; Buxières, 75 pour 3,375 habitants ; Montvicq, 66 pour 2,629 habitants. — D'autres, au contraire, n'en ont admis qu'un nombre très restreint : Gannat, avec une population de 5,423 habitants, 8 assistés ; Saint-Pourçain-sur-Sioule, 9 pour 5,101 habitants ; Ebreuil, 1 pour 2,020 habitants ; Saint-Germain-des-Fossés, 5 pour 2,688 habitants.

En résumé, pour une population totale de 417,961 habitants, l'Allier a 4,841 assistés, ce qui donne une proportion de 11,5 ‰.

Enfin, le prix de la journée d'hospitalisation a été fixé par le Préfet ; il varie, suivant les établissements, de 1 fr. 25 à 1 fr. 50.



CONCLUSION

Cette loi de 1905 réalise un progrès humanitaire considérable : désormais les malheureux qui, à la fin de leur carrière n'auront pu se constituer un pécule suffisant pour échapper à la misère, trouveront, dans la Société, l'aide suffisante pour assurer les besoins primordiaux de l'existence. Ce n'est pas organiser une prime à l'insouciance et à l'imprévoyance ; s'il peut arriver quelquefois que l'ouvrier escompte comme pis aller cette ultime ressource, bien souvent aussi, il aura cherché dans l'épargne ou dans la mutualité l'assurance contre les déboires que la vieillesse peut entraîner avec elle. Et, en dehors de ceux qui n'auront réalisé aucune épargne, bien que l'existence leur ait été facile, et qu'ils en aient eu la possibilité, combien plus nombreux seront ou sont ceux qui, par la maladie, par les revers, le chômage, les charges de famille, auront été forcés de dépenser en entier le salaire souvent bien maigre de l'ouvrier des usines. Et ceux qui, infirmes ou malades, devraient, sans cette loi, être voués à une misère fatale ; ceux-là seuls sont, par eux-mêmes, assez nombreux et assez intéressants pour justifier, et au-delà, la nécessité de l'institution.

Malheureusement, à raison des charges très lourdes qu'impose le service de l'Assistance, il est à craindre que la mise en pratique de la loi ne soit qu'un simu-

lacre, c'est ainsi que dans de très nombreuses communes l'allocation générale a été fixée à cinq francs, chiffre dérisoire quand on se rappelle ce à quoi il doit répondre.

Quoiqu'il en soit, cette loi marque une étape nouvelle dans la voie humanitaire que s'est tracé le législateur et, à ce titre, elle mérite toute notre admiration.



BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES

Journal Officiel. Débats parlementaires.

Cauwès. — Précis d'Economie politique.

Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 29 juillet 1905, concernant la préparation du service.

Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 5 mars 1906, concernant l'exemption du droit de timbre pour les procurations.

Décret du 14 avril 1906.

Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 16 avril 1906, donnant des instructions générales pour l'exécution de la loi et Projet de règlement départemental annexé.

Circulaire Intérieur du 18 août 1906, concernant l'organisation financière du service.

Circulaire Intérieur du 26 décembre 1906, concernant l'établissement des bons de paiement.

Circulaire Intérieur du 27 avril 1907. Questions diverses.

Circulaire Intérieur du 10 août 1907. Questions diverses.

Circulaire du Ministre des Finances du 25 juillet 1907 et Circulaire Intérieur du 9 août 1907, concernant le paiement des allocations.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	I
Exposé sommaire de la Loi.....	1
TITRE I. — L'Assisté.	
CHAPITRE 1. — Conditions d'admission.....	13
— 2. — Forme et procédure de l'admission.	15
— 3. — Modes d'Assistance.....	22
— 4. — Modifications du régime des Assistés.	28
TITRE II. — Bureau d'assistance.	
CHAPITRE 1. — Sa composition.....	33
— 2. — Fonctions du Bureau d'assistance....	34
— 3. — Surveillance des Assistés.....	45
TITRE III. — Conseil municipal.	
CHAPITRE 1. -- Son rôle.....	47
— 2. — Modifications au régime des Assistés.	51
Rôle du Maire.....	53
TITRE IV. — Commission cantonale.	
CHAPITRE 1. — Sa composition.....	55
— 2. — Son rôle.....	56
TITRE V. — Commission départementale et Conseil général.	
CHAPITRE 1. — Domicile de secours départemental.	59
— 2. — Admission	61
— 3. — Rôle du Conseil général.....	62
TITRE VI. — Hôpitaux et Hospices dans leur rapport avec le Service d'assistance.	63
TITRE VII. — Conseil de Préfecture. — Compé- tence et procédure.....	65
TITRE VIII. — Répartition des charges finan- cières	67
TITRE IX. — Renseignements statistiques	81

Vu : *Le Président,*

Raoul JAY.

Vu : *Le Doyen,*

Ch. LYON-CAEN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.



